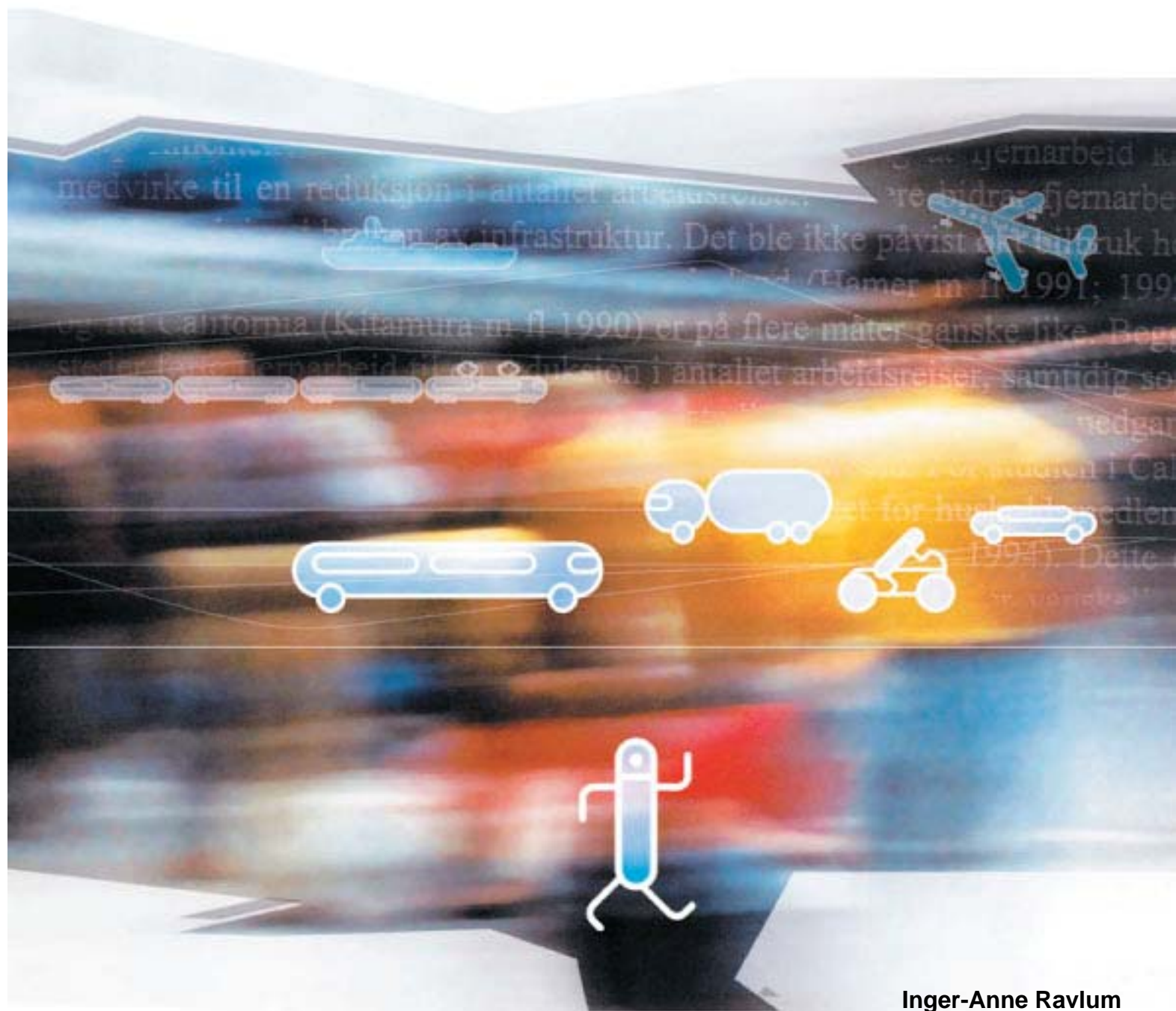


Styring, delegering og innflytelse?

Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015



Inger-Anne Ravlum
Claus Hedegaard Sørensen
TØI rapport 783/2005

Styring, delegering og innflytelse?

Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015

Inger-Anne Ravlum og Claus Hedegaard Sørensen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0802-0175

ISBN 82-480-0526-7 Papirversjon

ISBN 82-480-0527-5 Elektronisk versjon

Oslo, juni 2005

Tittel: Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006 - 2015

Forfatter(e): Inger-Anne Ravlum; Claus Hedegaard Sørensen

TØI rapport 783/2005
Oslo, 2005-06
64 sider
ISBN 82-480-0526-7
ISSN 0802-0175

Finansieringskilde:

Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet

Prosjekt: 3032 Stortingets behandling av NTP 2006-2015

Prosjektleder: Inger-Anne Ravlum

Kvalitetsansvarlig: Tor Lerstang

Emneord:

Stortinget; Samferdselskomiteen; Samferdselspolitikk; Nasjonal transportplan; Mål- og resultatstyring; Delegering; Helhet; Politisk innflytelse

Sammendrag:

I rapporten analyseres Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015. Utgangspunktet for analysene er først og fremst relativt lange forskningsintervjuer med medlemmer av Stortingets samferdselskomitee. Rapporten analyserer hvordan selve planen, behandlingen av den i Stortinget samt styringssystemet fungerer i forhold til mål- og resultatstyring, delegering, helhetsorientering og politisk innflytelse. Det konkluderes med at det i forbindelse med Stortingets behandling av planen, eksisterer et styringspolitisk problem, et informationsproblem og et planleggingsproblem.

Title: Governing, delegation and influence? How the Norwegian Parliament handled the National Transport Plan 2006-2015

Author(s): Inger-Anne Ravlum; Claus Hedegaard Sørensen

TØI report 783/2005
Oslo: 2005-06
64 pages
ISBN 82-480-0526-7
ISSN 0802-0175

Financed by:

Ministry of Transport and Communications, Norwegian Public Roads Administration

Project: 3032

Project manager: Inger-Anne Ravlum

Quality manager: Tor Lerstang

Key words:

The Norwegian Parliament; The Standing Committee on Transport and Communications; Transport policy; The National Transport Plan; Management by objectives and results; Delegation; Coherence; Political influence.

Summary:

The objective of analysis is how the Norwegian Parliament handled the National Transport Plan 2006-2015. The study is based on relatively lengthy research interviews with members of the Parliament's Standing Committee on Transport and Communications. We study how the Parliament handled the plan, but also the governing system of which it is a central part. We analyse the plan as regards management by objectives and results, delegation, coherence and political influence. By way of conclusion we emphasise three problems connected to the plan, one of political governance; one of information; and one of planning

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 250

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90
Price NOK 250

Forord

Det er fjerde gang Transportøkonomisk institutt analyserer norske nasjonale transportplaner og Stortingets behandling av dem. De to første dreide seg om Norsk veg- og vegtrafikkplan, de to siste om Nasjonal transportplan. I motsetning til forgjengerne inkluderer de nasjonale transportplanene alle fire transportformer (veg, jernbane, luft og sjø).

I denne rapporten analyseres Nasjonal transportplan 2006-2015. Vi kommer i rapporten inn på selve planen, behandlingen av den i Stortinget samt hvordan styringssystemet fungerer i forhold til mål- og resultatstyring, delegering, helhetsorientering og politisk innflytelse. Denne rapporten inngår også i arbeidet med det strategiske instituttprogrammet "Styringsutfordringer i samferdselssektoren".

Utgangspunktet for analysene er først og fremst relativt lange intervjuer med medlemmer av Stortingets samferdselskomite. Tolv ut av femten medlemmer av samferdselskomiteen fant tid til intervjuer. Vi takker for at medlemmer av samferdselskomiteen i en travel hverdag fant tid til et forskningsintervju.

Arbeidet er delfinansiert av Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet. Inger-Anne Ravlum og Claus Hedegaard Sørensen har samlet inn empirien og skrevet rapporten i felleskap. Inger-Anne Ravlum har vært prosjektleder. Tor Lerstang har kvalitetssikret rapporten. Øystein Ølnes har skrevet ut intervjuene fra bånd, og Tove Ekstrøm har hatt den siste hånden på utformingen av rapporten.

Oslo, juni 2005

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Jan Vidar Haukeland
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

| | |
|---|-----------|
| 1 Bakgrunn, problemstillinger og metode | 1 |
| 1.1 Innledning | 1 |
| 1.2 De nasjonale transportplanene – bakgrunn og utvikling | 1 |
| 1.3 Problemstillinger | 5 |
| 1.4 Metode | 5 |
| 2 En inkluderende prosess | 7 |
| 2.1 Innledning | 7 |
| 2.2 Det innledende arbeidet | 7 |
| 2.3 Komiteen og befaringer | 9 |
| 2.4 Tid for handlingsprogrammer | 10 |
| 3 Å styre på mål | 11 |
| 3.1 Innledning | 11 |
| 3.2 Styrende mål? | 12 |
| 3.3 Hvordan få til bedre måloppnåelse? | 14 |
| 3.4 Oppsummering | 17 |
| 4 Å styre på resultater | 19 |
| 4.1 Innledning | 19 |
| 4.2 Resultatstyring i Nasjonal transportplan | 19 |
| 4.3 Bruken av virkningsvurderingene | 20 |
| 4.4 Representantens omtale av virkningsvurderinger | 23 |
| 4.5 Oppsummering | 31 |
| 5 Å delegere | 33 |
| 5.1 Innledning | 33 |
| 5.2 Investeringsbeslutninger til etatene | 33 |
| 5.3 Fra stat til fylker og regioner | 35 |
| 5.4 Armlengds avstand til selskapene | 37 |
| 5.5 Oppsummering | 38 |
| 6 Å tenke helhet | 40 |
| 6.1 Innledning | 40 |
| 6.2 Felles og samtidig behandling | 40 |
| 6.3 Helhet i og mellom regioner | 42 |
| 6.4 Helhetlige prioriteringer | 43 |
| 6.5 Oppsummering | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 7 Å ha innflytelse..... | 46 |
| 7.1 Innledning | 46 |
| 7.2 Politisk handlingsrom eller avmakt?..... | 46 |
| 7.3 Alternativ informasjon og kontakter..... | 53 |
| 7.4 Oppsummering..... | 55 |
| 8 Konklusjoner | 57 |
| Referanser..... | 62 |

Sammendrag:

Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015

Nasjonal transportplan er det sentrale styringsdokumentet for transportsektoren i Norge. Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006-2015 ble lagt fram for Stortinget 12. mars 2004 og behandlet i Stortinget den samme våren. På oppdrag av Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet analyserer vi i denne rapporten Stortingets behandling av planen. Vi ser på styringssystemet, som transportplanen inngår i, på meldingens form og innhold og på beslutningsprosessen både før og under Stortingets behandling. Analysen baserer seg i hovedsak på forskningsintervjuer med medlemmene av Stortingets samferdselskomité.

Denne nasjonale transportplanen er den andre av sitt slag i Norge. De nasjonale transportplanene avløser tidligere sektorvise infrastrukturplaner for henholdsvis veg, jernbane, kyst- og luftfart. Med de nasjonale transportplanene ønsker man å oppnå mål- og resultatstyring, delegering, helhet og langsiktighet i samferdselspolitikken.

Vi har formulert fire problemstillinger. Tre problemstillinger tar utgangspunkt i det man har ønsket å oppnå med nasjonale transportplaner. I tillegg spør vi om Nasjonal transportplan legger til rette for at Stortinget har innflytelse på transportpolitikken. Problemstillingene er:

1. Hvordan forholder Samferdselskomiteens medlemmer seg til *mål- og resultatstyring* som styringssystem, og legger Nasjonal transportplan og behandlingen av den til rette for at Stortinget kan styre på mål og kontrollere på resultater?
2. Hvordan forholder Samferdselskomiteen seg til *delegering* til henholdsvis transportetatene, lavere forvaltningsnivå og statlige selskaper, som ligger i styringssystemet og konkret i den foreliggende planmeldingen?
3. Hva legger samferdselskomiteens medlemmer i målsettingen om en *helhetlig politikk*, og mener medlemmene at planmeldingen legger til rette for en transportpolitikk preget av helhet?
4. Gir Nasjonal transportplan og prosessen rundt planen Stortinget *politisk innflytelse* på transportpolitikken – hvilket handlingsrom og hvilken reell innflytelse har komiteen når planmeldingen kommer til behandling i Stortinget?

Å styre på mål

Mål- og resultatstyring kan forstås som en styrings*filosofi* der oppmerksomheten vris fra regler og prosedyretenking og mot resultatorientering og langsiktige, prinsipielle spørsmål. Mål- og resultatstyring kan også forstås som en styring*steknikk*. Mål- og resultatstyring som styringsteknikk bygger på tre hovedkomponenter. For det første: Formulering av klare, stabile, konsistente og konkrete mål som skal fungere som forpliktende målestokker for oppnådd resultat. For det andre: Resultatmåling, der oppnådd resultat skal rapporteres tilbake til det overordnede nivået med utgangspunkt i spesifiserte resultatindikatorer. For det tredje: Resultatoppfølging, slik at gode resultater skal premieres og manglende resultater straffes.

Intervjuene med Stortingets samferdselskomité viser at representantene stort sett støtter opp om mål- og resultatstyring som styringsfilosofi. Med unntak av én representant, forholder de seg imidlertid i svært liten grad til mål- og resultatstyring som styringsteknikk.

Flertallet av komiteens medlemmer gir uttrykk for at det *ikke er mulig og heller ikke ønskelig* å formulere mer presise mål for transportpolitikken. De overordnede målene står i motstrid til hverandre, og det er ikke ønskelig å velge for eksempel trafiksikkerhet framfor framkommelighet, miljø framfor effektivitet osv. Det er heller ikke formulering av målene, men valg av virkemidler som innebærer å ta viktige politiske valg. I tillegg skygger diskusjonen om de økonomiske rammene for en overordnet og langsiktig måldiskusjon.

Medlemmene av samferdselskomiteen er i *tvil om de politiske målene for transportpolitikken lar seg oppfylle*. Tvilen er dels knyttet til at de er usikre på om planrammene blir fulgt opp, dels til at andre utenforliggende utviklingstrender gjør det vanskelig å nå transportmålene. De transportpolitiske målene blir av flere sett på som ”ønsket utviklingsretning”, ”visjoner” eller ”noe å strekke seg etter,” og ikke som forpliktende målestokker for oppnådd resultat. Selv om enkelte representanter savner en drøfting av hva som kan bidra til en bedre måloppnåelse, savner de ikke en framstilling av hvilken måloppnåelse man kan få med alternative vridninger av ressursinnsatsen.

Denne måten å oppfatte og bruke de overordnede transportpolitiske målene på, kan vanskelig karakteriseres som i tråd med målstyring som styringsteknikk. Målene er ikke konsistente og konkrete og oppfattes ikke som målestokker som resultatet skal vurderes i forhold til. Med unntak av en representant, ønsker heller ikke representantene at målene skal fungere på en slik måte.

Å styre på resultater

I sin ideelle form innebærer resultatstyring at overordnet myndighet, som i dette tilfellet er Stortinget, setter krav til hvilke resultater som skal oppnås. De underliggende etatene skal så finne fram til de tiltakene som sikrer at resultatene nås, og de skal kontrolleres på oppnådd resultat. Virkningsvurderinger vil stå sentralt innenfor et slikt system. I prinsippet skal enten virkemiddelbruken endres eller kravene til resultater justeres hvis resultatoppnåelsen blir for lav (eller høy).

I Nasjonal transportplan har man valgt en mer pragmatisk form for resultatstyring. Etatene, og deretter departementene, setter opp forslag til investeringsportefølje.

Etter dette beregnes det virkninger av de foreslåtte prosjektene på jernbane og veg. Stortinget presenteres for disse beregningene sammen med forslaget til investeringer. Dette skal i prinsippet sette Stortinget i stand til å vurdere om de forventede resultatene er tilfredsstillende eller ikke, og til å kontrollere om resultatene faktisk nås.

Denne undersøkelsen viser at virkningsberegningenes rolle som grunnlag for prioriteringer er begrenset. Virkningene av planens samlede investeringer på veg og jernbane har tilsynelatende *ingen reell betydning* for politikernes prioriteringer, mens virkningsberegningene på konkrete prosjekter anvendes av noen få. Det samme var tilfellet siste gang Stortinget behandlet en Nasjonal transportplan.

Det er likevel nytt at medlemmene av Stortingets samferdselskomite i særlig grad omtaler nytte- kostnadsanalysene, men også i et viss omfang også de øvrige virkningsberegninger, med betydelig *mistro*. Vi kan konstatere at det store flertallet av samferdselskomiteens medlemmer ikke har tillit til flere av virkningsberegningene som etatene skal styres etter og i neste omgang rapportere i forhold til.

Årsaken til at representantene er mer skeptiske til virkningsvurderingene enn tidligere, er at størrelsen på den såkalte diskonteringsrenten (kalkulasjonsrenten) ble gjenstand for politisk diskusjon i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan. Diskonteringsrenten er et sentralt element i beregning av nettonytte ved investeringsprosjekter. Diskonteringsrenten for samferdselsinvesteringer er i Nasjonalt transportplan 2006-2015 høyere enn i tidligere planmeldinger og renten er også mer differensiert mellom de ulike transportformene enn tidligere.

Politikerne er generelt kritiske til størrelsen på renten og til differensieringen. Flere mener rentenivået ikke er satt på faglig grunnlag, men ut fra politiske motiver. Diskusjonen om diskonteringsrenten kan ha smittet over på politikernes tiltro til de øvrige virkningsvurderingene i meldingen.

Til tross for mistro og at virkningsvurderingene stort sett ikke har noe betydning for de politiske valgene, ønsker flertallet av komiteens medlemmer at Nasjonal transportplan fortsatt skal inneholde slike analyser.

Å delegere

En sentral målsetting med mål- og resultatstyringen er at det politiske nivået skal overlate flere enkeltsaker til forvaltningen. Denne delegering skal frigjøre tid til å tenke mer langsiktig og overordnet og legge til rette for mer styring i stort og mindre i smått. Delegering er dermed en integrert del av ideen om mål- og resultatstyring. Stortinget behandler i dag færre enkeltprosjekter enn tidligere, særlig innen vegsektoren. Det har med andre ord skjedd en delegering fra Stortinget og til transportetatene.

Parallelt med dette har også fylkeskommunene fått økt innflytelse i transportplanleggingen og over prioriteringene, særlig på det øvrige riksvegnettet (riksveger med unntak av stamveger). Det har dermed over år også skjedd en delegering fra staten til lavere forvaltningsnivå.

I tillegg innebærer institusjonelle endringer i transportsektoren at oppgaver som tidligere ble ivaretatt av forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter (BA), nå ivaretas av statlige aksjeselskaper. Det betyr at det delegerte ansvaret er flyttet på mer armlengdes avstand fra de politiske organene.

Når det gjelder *etatene*, har de fleste representantene en ganske pragmatisk holdning til delegering. Generelt synes det å være enighet om at det er en hensiktsmessig arbeidsdeling som nå er etablert mellom Stortinget på den ene siden og departementet og de ordinære forvaltningsorganene på den andre. Representantene har stor tillit til at de ordinære forvaltningsorganene, Statens vegvesen og Jernbaneverket, vil ivareta og forvalte den delegeringen de er gitt på en god måte.

I synet på delegering til *fylkeskommunene* eller eventuelle større folkevalgte regioner, er det klare partipolitiske skiller i komiteen. De som er mot et tredje folkevalgt nivå mellom stat og kommune, er også mot å delegere til lavere forvaltningsnivå. De som ønsker et tredje forvaltningsnivå, er stort sett svært positive til mer delegering innen vegsektoren. For noen av disse er dette imidlertid betinget av at fylkeskommunene erstattes av større folkevalgte regioner.

Blant flere av representantene er det en klar skepsis til delegering til *statsaksjeselskapene*, særlig til Avinor A/S. Dette kan antakelig dels forklares med konkrete konfliktsaker innen Avinor A/S som sto på dagsorden da intervjuene ble gjennomført, og som flere av representantene trekker fram. Dels kan det forklares med den klare motstanden blant noen av representantene mot danningen av aksjeselskaper i transportsektoren, og den reduserte politiske innflytelsen de mener selskapsformen innebærer. Opposisjonstilværelsen bidrar antakelig til å forsterke oppfatningen av redusert politisk innflytelse.

Å tenke helhet

Behovet for en helhetlig transportpolitikk var en viktig beveggrunn for å gå bort fra de sektorvise infrastrukturplanene for henholdsvis veg, jernbane, havn og luftfart, og over til Nasjonal transportplan. Nesten samtlige av de komitémedlemmene vi har intervjuet, framhever behovet for helhet i transportpolitikken. Komitémedlemmene har imidlertid noe ulike forståelser av behovet for sammenheng og helhet i transportpolitikken.

For alle representantene betyr helhet som minimum en *felles og samtidig behandling* av alle transportformer i Nasjonal transportplan. Det er en generell oppfatning i komiteen at den nye transportplanen gir en mer helhetlig framstilling av de ulike transportformene enn den forrige.

Mange av representantene forbinder en helhetlig transportpolitikk med å løse samordningsproblemer *innenfor konkrete geografiske områder*. Noen snakker om behovet for å knytte landet sammen, noen om utvikling av knutepunkter og andre trekker fram at man må sørge for en rettferdig geografisk fordeling av investeringsmidlene. For mange av representantene går transportpolitikken rett og slett ut på å løse konkrete og praktiske samordningsproblemer "der ute". I den forbindelse er korridorframstillingen viktig. Samtlige representanter som vi har intervjuet, er positive til at Nasjonal transportplan inneholder en omtale av korridorer og til den konkrete framstilling av dem.

Flere av komitémedlemmene knytter helhet til det å oppnå ulike mål ved hjelp av en mest mulig *effektiv virkemiddelbruk*. Målene spenner fra å knytte hele landet sammen, få en god fordeling av investeringsmidlene mellom ulike regioner eller

fylker, og å endre reisemiddelfordelingen, særlig å få trafikkveksten fra veg over til sjø eller kollektive transportmidler. Enkelte trekker i den forbindelsen inn behovet for å se også andre virkemidler, særlig avgiftspolitikken, i sammenheng med samferdselspolitikken. Ønsket om helhet kan derfor også forstås som et ønske om å utvide arsenalet av virkemidler for å nå de transportpolitiske mål – selv om det varierer mellom representantene hvilke mål de ønsker å realisere.

Mens selve stortingsmeldingen forrige gang var skyteskive for såkalt manglende helhet, retter nå flere av komiteens medlemmer et kritisk blikk til deres egen evne til å benytte planen til helhetlige prioriteringer. Et par representanter er også noe kritiske til hva man egentlig kan oppnå med enda mer helhetstenking.

Å ha innflytelse

Nasjonal transportplan og beslutningsprosessen skal gi Stortinget politisk innflytelse på samferdselspolitikken. Hvordan fungerer planen i et slikt lys?

Prosessen både før og under framleggingen av Nasjonal transportplan er svært inkluderende. En lang rekke parter får innflytelse på Nasjonal transportplan. Politikerne spiller også selv en rolle i denne prosessen. Å ha kontakt med eget bakland og med fylkene er viktig både for egen læring og for prosessens legitimitet. Prosessen er slik sett ikke mindre enn imponerende.

Stortinget kan formelt beslutte hva som helst i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan. Likevel er vår konklusjon at politikernes reelle handlingsrom i praksis er vesentlig begrenset når planen lander på Stortingets bord. Det skyldes:

- At planen allerede er drøftet på kryss og tvers med svært mange aktører.
- At alle i komiteen mener at det egentlig er for lite penger til samferdsel alt i alt. Hvis de skal flytte mellom sektorer og fylker, må de derfor ta fra noen områder der de mener det er et behov, for så å gi til områder der det er enda større behov.
- At regjeringspartienes representanter allerede har inngått et politisk kompromiss om planen. De skal nå forsvare kompromisset i Stortinget.

Storingsrepresentantene gir uttrykk for at *handlingsrommet er begrenset* når planen formelt skal behandles i komiteen. En representant kaller det til og med avmakt. Dette kan på den ene siden betraktes som problematisk. På den andre siden er det gode grunner for å ta mange parter med på råd før planen lander på Stortingets bord.

Det begrensede handlingsrommet som politikere opplever, er en viktig årsak til at Stortinget plusser på regjeringens investeringsramme og dermed *sprenger de økonomiske planrammene*. Ettersom Stortinget vurderer de politiske kostnadene ved å flytte rundt på midler innenfor regjeringens økonomiske rammer som så høye, velger de isteden å plusse på de økonomiske planrammene for å synliggjøre egne prioriteringer.

Konklusjoner

I Stortingets behandling av Nasjonal transportplan framstår tre problemer:

- *Et styringspolitisk problem*, som har to sider. For det første opplever politikerne i Stortinget at de i realiteten har begrensede muligheter for å endre i regjeringens forslag til investeringer i Nasjonal transportplan. For det andre styrer de verken på mål eller på resultater, men støtter likevel opp om delegering til departement og etater, en delegering som har sin legitimitet i mål- og resultatstyringen. Det styringspolitiske problemet er uheldig ut fra en demokratisk vinkel. Politikerne opplever imidlertid ikke denne situasjonen som et styringspolitisk problem.
- *Et informasjonsproblem*, som kommer av at nesten ingen representanter anvender virkningsberegningene, og lite tyder på det vil skje framover. Likevel etterspør de mer og bedre informasjon. Informasjonsproblemet er særlig problematisk for embetsverket. De bruker tid og penger på å bringe fram et beslutningsgrunnlag som stort sett ikke får betydning for prioriteringene.
- *Et planleggingsproblem*, som skyldes at de økonomiske planrammene som Stortinget legger til grunn i behandlingen av Nasjonal transportplan, ikke nødvendigvis følges opp i de etterfølgende, årlige budsjettene. Planleggingsproblemet er særlig utfordrende for embetsverket og etatene, men bekymrer også noen av medlemmene i samferdselskomiteen. Problemet bidrar til å sette spørsmålsteget ved nytten av å ha nasjonale transportplaner.

Spør man Samferdselskomiteens medlemmer flest, eksisterer det ikke et styringspolitisk problem og et informasjonsproblem. Å betegne dette som problemer er uttrykk for vår vurdering. Hvorfor ser politikerne ikke dette som problemer?

Den første delen av det styringspolitiske problemet løser opposisjonen ved å plusse på planrammene. Når de likevel stort sett støtter opp om prioriteringene *innenfor* regjeringens planrammer, skyldes det at representantene i samferdselskomiteen i hovedsak deler problemforståelse med Samferdselsdepartementet, etatene, fylkenes transportpolitikere og sektorens interesseorganisasjoner. Derfor oppleves det ikke som et styringspolitisk problem at muligheten for å endre regjeringens forslag til investeringer er begrenset. Av samme årsak har de ikke problemer med å delegere, selv om de ikke driver resultatkontroll av de etatene som har fått det delegerte ansvaret.

Informasjonsproblemet er heller ikke noe politikerne gir uttrykk for. I likhet med de fleste andre politikere, opplever de ikke at prinsippene for mål- og resultatstyring er anvendbart som styringsteknikk. Den politiske meningsdannelsen foregår i hovedsak på arenaer der mål- og resultatstyring ikke er sentralt. En symbolsk tilslutning til vesentlige elementer i styringsteknikken er likevel nødvendig for å sikre legitimitet til planen og til den politiske prosessen.

Det forholder seg annerledes med planleggingsproblemet. Med litt forskjellige begrunnelser ser både regjeringspartiene og opposisjonen dette som et problem. Komiteen opplever at samferdselssektoren ikke prioriteres høyt nok når man kommer til budsjettet.

Kan Samferdselsdepartementet og etatene gjøre noe med disse problemene under arbeidet med neste nasjonale transportplan?

Før vi besvarer spørsmålet, må det først poengteres at Samferdselskomiteen grunnleggende sett er tilfreds med planmeldingens form og innhold. Generelt er de enige i den pragmatiske tilpasningen av mål- og resultatstyringen og delegeringen til departement og etater som ligger i planen. De mener også at denne nasjonale transportplanen er mer helhetlig enn den forrige.

Det styringspolitiske problemet utgjør et dilemma for selve planleggingsprosessen. På den ene siden er NTP-prosessen en imponerende og inkluderende prosess hvor mange parter deltar. På den andre siden innskrenker nettopp denne prosessen det politiske handlingsrommet når planen omsider havner på Stortingets bord. Det styringspolitiske problemet springer også ut av delegering uten mål- og resultatstyring. Vi er sterkt tvilende til at Stortinget vil ønske å ivareta sitt kontrollansvar ved hjelp av resultatstyringsmetodikken. Så lenge forholdet mellom Stortinget og etatene er preget av tillit og gjensidig forståelse av utfordringene i sektoren, vil ikke det styringspolitiske problemet settes på spissen. Hvis situasjonen skulle endre seg, kan det også medføre politiske krav om endringer i delegeringen.

Flere studier av ulike politiske prosesser viser at politikere etterspør *informasjon* som de ikke bruker. Det er derfor lite sannsynlig at dette problemet lar seg løse i forbindelse med Nasjonal transportplan. Ikke desto mindre er det en oppgave for departementer og etater å anvende en diskonteringsrente de faglig vil stå inne for, og som de kan formidle begrunnelsen for. Deler av komiteen etterlyser også bedre omtale av kyst- og luftfart, kollektivtransport utenfor byområder og av avgiftspolitikken. Det er dermed også en utfordring å forbedre helheten uten å øke omfanget av planen.

Planleggingsproblemet kan tenkes løst ved at Stortinget tidlig fastsetter en totalramme som den samlede planen skal utarbeides innenfor. Dette vil forhindre at planrammene sprenkes ved behandlingen av selve transportplanen. Alternativt kan Nasjonal transportplan vedtas i begynnelsen av en stortingsperiode. Det kan bidra til en bedre sammenheng mellom plan og budsjett, i og med at det samme Stortinget som vedtar planen, også skal vedta noen av årsbudsjettene. Begge endringene kan imidlertid bidra til å styrke embetsverkets og etatenes relative innflytelse på planen – på bekostning av en nyvalgt samferdselskomité som ikke har hatt mulighet til å sette seg like godt inn i sakene. Det vil være en problematisk konsekvens, særlig sett i lys av det styringspolitiske problemet. Manglende sammenheng mellom langtidsplaner og årlige budsjetter gjelder også for andre sektorer. Et forskningsprosjekt som analyserer forholdet mellom planprosess og budsjettprosess kan eventuelt bidra med andre forslag til løsning på planleggingsproblemet.

Summary:

Governing, delegation and influence?

How the Norwegian Parliament handled the National Transport Plan 2006-2015

The National Transport Plan is the central document for governing the transport sector in Norway. The white paper concerning the National Transport Plan 2006-2015 was passed to the Parliament on the 12th of March 2004 and subject to discussion during the spring session. By request from the Ministry of Transport and Communications and the Norwegian Public Roads Administration, this report analyses how the Parliament dealt with the plan. We study the system of governing in which the transport plan is an element, the form and content of the plan, and the decision making process prior to and during the process in Parliament. The analysis rests mainly on research interviews with members of the Parliament's Standing Committee on Transport and Communications.

The Norwegian Government now for the second time has made a national transport plan, which replaces the previous, sectoral infrastructure plans for each mode. The purpose is to achieve management by objectives and results, delegation, coherence and long-term planning in transport policy.

Four questions have structured the research:

1. How do the members of the Standing Committee see the system of management by objectives and results? Do the plan and the way it is handled pave the way for parliamentary governance by objectives and results?
2. How do the members of the Standing Committee consider the delegation of transport policy decisions to the transport agencies, to the regional and municipal levels, as well as to public limited companies?
3. How do the members of the Standing Committee understand the aim of a coherent transport policy, and do they find that the white paper pave the way for such a transport policy?
4. How do the plan and the planning process function as an arena for political influence, and how wide a space for political action and influence is left when the Committee receives the plan for consideration?

In the following, we address the above questions.

Management by objectives

Management by objectives and results has two different interpretations. On the one hand it is a governing *philosophy* which implies that attention is shifted from rules and procedures towards a focus on objectives, results and long-term, fundamental questions. On the other hand, management by objectives and results can be interpreted as a governing *technique*. The technique consists of three main components:

- The formulation of clear, stable, consistent and definite objectives which must function as binding standards for performance.
- The measurement of results, based on specific performance indicators, and reported to the superior level of the organisation.
- The following up of results, by rewarding good results and penalising the opposite.

Our interviews with members of the Standing Committee on Transport and Communications show that, in general, they support management by objectives and results as a philosophy. They do, however, with one exception, not relate to the system as a governing technique.

The majority of the members in the Committee emphasise that it is neither possible nor desirable to formulate more specific objectives in transport policy. Anyway, it is not formulation of objectives but the choice of means which constitutes the important political decision. The superior objectives contradict one another, and it is not desirable to choose for example traffic safety in preference to road quality and speed, environment in preference to efficiency etc. In addition, the discussion of the economic resources prevents an overriding and long-term discussion of objectives.

Although some members of the Committee miss a discussion of measures which can improve achievement, they do not ask for information about how an alternative use of resources could contribute to the fulfilment of the objectives.

Members of the Committee furthermore doubt whether it is possible to fulfil the stated political objectives in transport policy. This is so partly because they do not know whether the expected economic resources for implementing the plan will be appropriated when the Parliament decides on the Budget, and partly because external, societal trends render it difficult to achieve the objectives. Several members regard the political objectives in transport as “desirable directions of development”, “visions” or “something to reach for”, and not as binding performance standards.

To interpret and use the overriding objectives in transport policy in this way is not in accordance with management by objectives as a technique. The objectives are not consistent or clear, nor are they interpreted as binding standards which are to be used for evaluating results. With one exception, the members of the Committee do not want the objectives to work in this way either.

Management by results

Ideally, management by results implies that the superior authority, which in this case is the Parliament, decides which results should be achieved. The task of the transport agencies, then, is to find the means to fulfil the objectives in the most efficient way. Subsequently, the performance of the agencies will be compared to the Parliamentary decisions. Impact assessment is important in such a system. In principle, one should either change means or claim other results if impact assessment analysis shows too low (or high) results.

In the National Transport Plan, a more pragmatic way of management by results has been chosen. The agencies, and subsequently the ministries, suggest a portfolio of investments. Impact assessment is then carried out for the suggested railway and road projects. The results of the impact assessment, along with investment proposals, are presented to the Parliament. Using impact assessment in this way should, in principle, make it possible for the Parliament to consider whether or not the expected results are satisfactory, and to control whether or not the results are actually achieved.

The study shows that the role of impact assessment as a basis for making priorities is limited. The assessed impacts of the entire plan's investments in railway and road do not seem to have any consequences for the political priorities between rail and road, while impact assessments on specific infrastructure projects are used by a few politicians. The same results were found in 2001, when the Institute of Transport Economics evaluated how the Parliament handled the National Transport Plan 2002-2001.

In the Committee, the discourse about cost-benefit analyses in particular is characterised by considerable distrust. To a lesser extent that is also the case for other impact assessments in the plan. Hence, the overwhelming majority in the Committee mistrust several of the impact assessments which should govern the work of the agencies, and which subsequently should be the point of departure when the agencies report on their performance. This outspoken mistrust is new.

Why do we experience this change in the discourse? The reason is a changed discount rate. Being an important element in cost-benefit analyses, the discount rate is higher today than previously. Also, it differs more among transport modes, since the modes are subject to unequal degrees of economic risk. In general, politicians criticise the level and the differentiation of the rate, and several politicians find that the determination of the rate has not been a purely professional process; rather it has been politically influenced by the government. The discourse about the discount rate might have infected the politicians' confidence of other impact assessments in the plan.

Despite distrust and despite the fact that impact assessments hardly influence the political decision making, the majority of the members of the Committee still want the plan to include such analyses.

Delegation

A central element in management by objectives and results is that politicians should hand over more specific matters and details to the administration. Hence,

delegation should bring about time which can be used for overriding, strategic and long-term matters. Politicians should possess more control of important issues and less control of minor issues. Hence, today compared with previously, in national transport planning the Parliament considers fewer individual infrastructure projects, having delegated the responsibility to transport agencies.

Simultaneously, the regions and municipalities have increased their influence on transport planning, especially on road infrastructure. Hence, we also experience delegation from the state level to regional administrative levels.

Furthermore, institutional reforms in the sector imply that bodies like administrative agencies and public sector enterprises are converted into public limited companies. The implications are that some tasks in the sector are now carried out by bodies with considerably more autonomy from politicians.

Concerning the agencies, the majority of the members of the Committee are rather pragmatic as regards delegation. In general, the current division of responsibility between on the one hand the Parliament, and on the other hand the Ministry of Transport and Communications and the agencies, is seen as appropriate. The politicians do to a considerable extent trust that the transport agencies for road and rail will manage the delegated responsibilities in an appropriate way.

The politicians' view on delegation to the regional level coincides closely with the parties' general views on the suitability of a regional level between the state and municipalities. Parties considering this level inappropriate disfavour delegation to it. Those parties which are in favour of this intermediate level, are generally positive to delegation within the road sector. For the latter parties, however, a precondition in some cases is that the existing regional units be substituted by larger regions with elected bodies.

When it comes to public limited companies, several members of the Committee express some degree of distrust. That is especially the case of Avinor, which owns and operates 46 Norwegian airports. Probably, this is due in part to certain, highly publicised internal conflicts that took place during the interviews, and in part to the fact that many Committee members oppose the formation of public limited companies in this sector. They find that such companies reduce the possibilities of political influence.

Coherence

The need for a coherent transport policy was an important reason behind the change from sectoral infrastructure plans to a coherent National Transport Plan. Close to all the interviewees from the Committee emphasise the need for coherence in transport policy. The members, however, express somewhat different reasons for the need for coherence.

For all members, coherence means that all transport modes are considered jointly and simultaneously through the National Transport Plan. From this perspective, the plan is generally regarded as more coherent than the previous version. This time, however, more members criticise the ability of the Committee to use the plan as an instrument for coherent decision making. Furthermore, some members wonder what can be achieved through added emphasis on coherence.

Many members of the Committee see a coherent transport policy as equivalent to coordination within specific geographical areas. Some interviewees stress the need to connect different parts of the country, others stress the need to develop intersections, and still others stress a fair geographical allocation of investments across the country. For many members of the Committee the aim of transport policy is to solve specific and practical problems of coordination “out there”. In this respect, the plan’s emphasis on transport corridors is considered important, being appreciated by all interviewees.

For several members coherence has to do with efficient use of means and instruments to achieve various objectives. Important objectives are connectivity across the entire country, an adequate allocation of investments among regions, and shifting the growth in traffic from road to sea and public transport. In association with these objectives, the need of introducing more means, e.g. taxes, is expressed. Hence, the claim of coherence can also be understood as a desire to expand the repertoire of means and instruments and thereby increase the possibilities of reaching important objectives in transport policy.

Influence

The National Transport Plan is expected to establish an arena for the Parliament to influence Norwegian transport policy. In that respect, how does the plan work?

Many stakeholders are included in the process prior to and after the government’s presentation of the plan. Members of Parliament also have a part in the process. The politicians’ relations with their constituency and with regions and municipalities are important for two reasons: the politicians learn from them, and these contacts legitimate the process. If the aim is to involve many participants, the scope of the process is impressive.

Formally, the Parliament can decide whatsoever in regard to the National Transport Plan. Nevertheless, our conclusion is that the space for actual political action is limited when the plan arrives in Parliament. The reasons are these:

- The plan has already been negotiated in detail with many stakeholders.
- All members of the Committee find that, in general, there is too little money for transport. Hence, if the politicians should transfer money from one sector to another or from one region to another, it would require taking from some areas which deserves the money, in order to meet an even larger need in another area.
- Prior to the presentation of the plan in Parliament, the politicians from the parties in power have arrived at compromises regarding the plan. During negotiations in Parliament, the job is to defend the plan.

Politicians find that the space of action is limited when the plan is to be considered in the Committee. One Committee member even talks about impotence. No doubt, this can be seen as a democratic problem. There are, however, several good reasons to include many stakeholders in the process.

The limited space of action experienced by the politicians explains why the parliamentary majority decided to increase the economic resources in the plan:

Since the politicians cannot transfer resources within the government's plan, they have to add resources if they want to promote specific issues.

Conclusions

When the Parliament handled the National Transport Plan, three problems occurred:

- *A problem of political governance*, which consists of two elements. First, the politicians in Parliament experienced limited possibilities of changing the proposed investments in the plan. Second, the Parliament neither governs through objectives nor through performance indicators. Nevertheless, they do back the delegation to ministries and agencies which formally are justified through management by objectives and results. The problem of political governance is worrying from the point of view of parliamentary democracy. The politicians do, however, not see this as a problem.
- *A problem of information*, which is due to the fact that hardly any of the members of the Committee make use of the impact assessments in the plan. And they neither will be used in the future, it seems. Nevertheless, the politicians ask for more and better information. In particular, this is a problem for the administration, because they spend time and money to provide a decision basis which hardly has any impact.
- *A planning problem*, which is due to the fact that the National Transport Plan often is not backed in annual Budgets. Hence, we might experience that the resources in the plan will not be approved in the Budgets. This problem worries the administration more than any, but it also worries the members of the Standing Committee. It challenges the entire idea of having National Transport Plans.

Regarding the first two items, members of the Standing Committee do not identify them as problems. Why do politicians not identify these phenomena as problems?

Regarding the first element in the problem of political governance, the opposition solves it by increasing the economic resources in the plan. When members of the Standing Committee nevertheless tend to support the government's priorities, it is due to the fact that, in general, they have the same perspective on the transport sector as the Ministry, the agencies and other stakeholders. Thus, the limited space for changing investments within the plan is not problematic. This also explains why the politicians do not find delegation problematic, even though they do not control performance of the agencies.

The politicians do not address the problem of information, either. Like most politicians, they do not find management by objectives and results a useful governing technique. The making of political opinions takes place at other arenas, where management by objectives and results is not important. However, symbolic approval of important elements in the governing technique is necessary to justify the plan and the political process.

Regarding the planning problem, the situation differs. The parties in power as well as the opposition parties acknowledge the problem. The members of the

Committee find that in the Budget process, the transport sector receives too little attention.

Can the Ministry of Transport and Communications and the transport agencies solve these problems in the next version of the National Transport Plan?

Before answering this question, we want to stress that the Committee in general find the plan satisfying. In general, they agree on the pragmatic adaptation of management by objectives and results. They agree with the delegation to ministries and agencies which is presupposed in the plan. And compared to the previous plan, they find it more coherent.

The *problem of political governance* creates a dilemma for the processing of the National Transport Plan. On the one hand, the process is an impressive one, involving many stakeholders. On the other hand, the process reduces the Committee's space for political action. The problem of political governance is also related to delegation without management by objectives and results. We doubt that the Parliament will ever wish to exert control by means of management by results. As long as the relationship between the Parliament and the agencies is dominated by trust and a common perspective, the problem of political governance will not be accentuated. If, however, this situation changes, political demands might emerge to change the process of delegation.

The fact that politicians gather *information* without using it is a common characteristic, found in several studies of political processes. Hence, this problem can hardly be solved within the scope of the National Transport Plan. Nevertheless, an important task for the bureaucracy is to determine a discount rate which appears professionally well founded and explicable. The Committee furthermore asks for improved treatment of the sea and air transport sectors, of public transport outside urban areas, and of taxation issues. Hence, the challenge is to improve coherence without increasing the size of the plan.

We can imagine two ways of solving the *planning problem*. One possibility is to let the Parliament determine the total available funding for the National Transport Plan in the beginning of the process. Another possibility is that the Parliament approves the plan in the beginning of the election period; in that case the same parliamentarians will be responsible for approving the plan and for the subsequent Budgets which are necessary to implement the plan. One can expect both suggestions to improve consistence between plan and Budget. Unfortunately, both suggestions might contribute to strengthen the influence of the ministry and agencies at the expense of Parliament. A research project analysing the relation between the National Transport Plan and the national budgets might provide suggestions on how to solve the planning problem.

1 Bakgrunn, problemstillinger og metode

1.1 Innledning

I denne rapporten analyserer vi Stortingets behandling av ”Nasjonal transportplan 2006-15”. Vi ser på styringssystemet som transportplanen inngår i, meldingens form og innhold og beslutningsprosessen både før og under Samferdselskomiteens behandling.

I dette innledningskapitlet vil vi først gi noe av bakgrunnen for Nasjonal transportplan og det styringssystemet som planen er en del av. Dette danner grunnlaget for de problemstillingene vi har formulert. Til sist i kapitlet beskriver vi den metoden vi har brukt.

1.2 De nasjonale transportplanene – bakgrunn og utvikling

Fra prosjekter til langsiktige strategier

1994 la regjeringen fram en stortingsmelding med forslag til en nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet 1994). Her blir det blant annet foreslått en omlegging av planmeldingene for vegsektoren. Sammenlignet med de tidligere stortingsmeldingene om Norsk veg- og vegtrafikkplan, foresår regjeringen endringer som tar sikte på å legge til rette for:

- **Langsiktighet:** Det skal skapes større forutsigbarhet i planleggingen og den politiske styringen ved å utvide planhorisonten fra fire til ti år. Planmeldingens omtale av de første fire årene skal ha en større detaljeringsgrad enn for den siste perioden.
- **Mål- og resultatstyring:** Den politiske styringen av transportsektoren skal i større grad fokusere på mål og virkninger og i mindre grad på enkeltprosjekter. Dette skal skje ved at man i planmeldingen formulerer mål og beregner virkninger av investeringsforslagene. I tillegg skal planmeldingen presentere en anbefalt strategi fra regjeringen og fire alternative innretninger for investeringene. De fire alternative innretningene skal illustrere hvordan man kan nå lengre på sentrale transportpolitiske mål som framkommelighet, trafikk sikkerhet, miljø og distriktsutvikling.

Det skal gjøres virkningsberegninger av den anbefalte strategien og de alternative innretningene på sentrale måleparametere som miljø, trafikk sikkerhet, transportkostnader og samfunnsøkonomisk nytte. På denne

måten skal Stortinget kunne ta stilling til veg- og transportpolitikken ut fra de forventede virkningene av det som blir foreslått i planmeldingen.

- **Delegering:** Gjennomføringen av politikken og beslutninger om enkeltprosjekter skal i større grad overlates til vegadministrasjonen. Stortinget skal behandle de strekningsvise investeringene på stamvegnettet og større prosjekter på det øvrige riksvegnettet. Andre prosjekter på det øvrige riksvegnettet skal behandles i handlingsprogrammene for de enkelte fylkene, som skal utarbeides av vegetaten i samråd med fylkeskommunene. Vegetaten skal dermed få større frihet i gjennomføringen av transportpolitikken, innenfor politisk fastsatte rammer.

Omleggingen av styringssystemet tok altså sikte på å fremme Stortingets mulighet til overordnet og langsiktig strategisk styring med mer vekt på mål- middel-tenking. Bakgrunnen for regjeringens forslag til nytt styringssystem var innstillingen fra et regjeringsoppnevnt utvalg, det såkalte Hollerutvalget (NOU 1992:23). Regjeringens forslag fikk i hovedsak støtte fra en samlet samferdselskomite, og planmeldingen om Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007 (Samferdselsdepartementet 1997), som ble presentert etter dette fulgte opp forslagene.

En studie av samferdselskomiteens behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007 viste at stortingsrepresentantene i hovedsak var fornøyd med omleggingen av plandokumentet i retning av langsiktighet, mål- og resultatstyring og delegering. (Ravlum og Stenstadvold 1997.) Studien viste imidlertid at representantene i liten grad hadde benyttet de alternative innretningene i arbeidet med vegplanen, men konsentrerte seg om regjeringens anbefalte strategi. Samtidig uttalte komiteen både i innstillingen (Stortingets samferdselskomite 1997) og i intervjuene som lå til grunn for studien av beslutningsprosessen, støtte til et forslag om at de framtidige planmeldingene for samferdselssektoren skulle behandle alle de fire transportformene veg, luftfart, jernbane og kystfart. I tillegg til langsiktighet, mål- og resultatstyring og delegering, ble dermed helhet i transportpolitikken en sentral målsetting for planarbeidet og Stortingets behandling.

Fra sektorplaner til Nasjonal transportplan

Høsten 2000 fikk Stortinget presentert den første Nasjonal transportplan (NTP), som ga en samlet framstilling av de fire transportformene. Planen bygde i stor grad på metodikken fra Norsk veg- og vegtrafikkplan. De alternative innretningene ble likevel viet noe mindre plass, slik også stortingsrepresentantene hadde ytret ønske om. De øvrige elementene i omleggingen av plandokumentet ble videreført, med fortsatt vekt på virkningsberegninger av regjeringens anbefalte strategi på sentrale måleparametere, langsiktighet og delegering. Stortingsmeldingen omhandlet også mer generelle samferdselspolitiske spørsmål som organisasjonsutforming og arbeidsdeling i sektoren, kollektivtransporten og bruk av økonomiske virkemidler i transportpolitikken.

Studien av samferdselskomiteens behandling av NTP 2002-2011 viste at bare en av representantene brukte de alternative innretningene i arbeidet med innstillingen, og bare en representant hadde brukt virkningsvurderingene av den anbefalte strategien. Flere var kritiske til virkningsberegningene. Noen var usikre

på om virkningsberegningene på en god måte veier inn de ulike hensynene. Andre var generelt fremmed for å bruke formelle beregningsresultater i politikkutformingen. Alle viste til at de uansett måtte bruke sin politiske dømmekraft. Likevel etterlyste en samlet komité virkningsberegninger som kunne være sammenlignbare på tvers av transportformene. Langsiktigheten i planen (10 års rullerende planer) og delegeringen til etatene og fylkeskommunene hadde fortsatt støtte i komiteen. (Ravlum og Stenstadvold 2001.)

Den mest markerte endringen i denne første nasjonale transportplanen var at de fire transportgrenene, og også mer generelle transportpolitiske spørsmål, ble behandlet i ett og samme dokument. Planmeldingen ga en samlet framstilling av de fire transportformene i sentrale nasjonale transportkorridorer, i storbyområdene og som regionalpolitisk virkemiddel. I tillegg ble investeringsprogrammene for de fire etatene presentert etatsvis. Komitémedlemmene mente dette førte til for mange gjentakelser og at framstillingsformen gjorde det vanskelig for dem å overskue helheten i transportpolitikken. Flere mente at framstillingen fortsatt var for sektorpreget.

Representantene var altså svært opptatt av det de kalte ”helhet” i transportpolitikken. På grunnlag av intervjuer med komitémedlemmene konkluderer Ravlum og Stenstadvold (2001) med at de fleste representantene forbinder helhet med det å kunne gjøre økonomiske omdisponeringer mellom investeringsprogrammene til de ulike transportformene. Komiteen mente at de manglet et godt nok faggrunnlag til å kunne foreta omdisponeringer på en informert måte. Dette var den viktigste bakgrunnen til at en samlet komité etterlyste sammenlignbare virkningsvurderinger, til tross for at de ikke (med ett unntak) hadde gjort seg nytte av de virkningsberegningene som faktisk var presentert i planen. I tillegg mente flere av representantene at sjø- og lufttransporten var for stemoderlig behandlet sammenlignet med jernbane og særlig vegtransporten. Flere ønsket også at kollektivtransporten hadde fått en bredere behandling i transportplanen.

Andre rullering av Nasjonal transportplan

I Nasjonal transportplan 2006-2015, som ble lagt fram våren 2004 og behandlet i Stortinget den samme sesjonen, er det gjort ytterligere tilpasninger. I denne planmeldingen presenteres det virkningsvurderinger av investeringene i regjeringens investeringsstrategi, mens det ikke presenteres alternative innretninger.

De handlingsprogrammene som Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket skal utarbeide etter stortingsbehandlingen, skal inneholde oppdaterte virkningsberegninger. I følge departementenes retningslinjer for arbeidet med handlingsprogrammene, skal de oppdaterte beregningene for den første fireårsperioden være styrende for Statens vegvesen og Jernbaneverket sin oppfølging av planmeldingen.

I den siste nasjonale transportplanen er det omtale av færre enkeltprosjekter, og investeringsprosjektene på det øvrige riksvegnettet er tatt helt ut av stortingsmeldingen. Stortinget skal ta stilling til de fylkesvise rammene for investeringer på det øvrige riksvegnettet og for de strekningsvise investeringene på stamvegnettet og jernbanenettet i de enkelte korridorene. Også drøftingen av lufthavner og havner og leder knyttes til korridorene, og i storbyomtalene

behandles alle de fire transportformene samlet. I tillegg gis det en egen framstilling av effektiv og miljøvennlig transport i byene der kollektivtransport, arealplanlegging, trafikkantbetaling og parkeringspolitikk drøftes.

Med dette har stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2006-2015 gått lengre i delegering, ved at Stortinget inviteres til å ta stilling til færre prosjekter. Meldingen gir også en mer helhetlig framstilling av alle de fire transportformene gjennom omtalen av korridorene og storbyene. Separate sektoromtaler for henholdsvis veg, jernbane, luftfart og havn er betydelig mindre dominerende enn tidligere, og det er lagt ytterligere vekt på tverrsektorielle framstillinger. Hvis "helhet" forstås som sammenhengende drøfting av transportutfordringene i korridorer eller andre områder uavhengig av sektorinndelingen, er den siste transportplanen mer helhetlig enn forgjengeren.

Hovedmålene for transportpolitikken er noe omformulert i forhold til den forrige transportplanen, og lyder:

- Færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken
- Mer miljøvennlig bytransport
- Bedre framkommelighet i og mellom regioner, og
- Et mer effektivt transportsystem

Også i denne planmeldingen blir det gitt en framstilling av hvilke virkninger man kan forvente på sentrale måleparametere knyttet til disse overordnede målene. Meldingen gir imidlertid ikke en systematisk framstilling av hvordan man kan komme lengre på måloppnåelsen ved alternative strategivalg.

Med noen tilpasninger, bærer Nasjonal transportplan altså fortsatt preg av målsettingene ved omleggingen av plansystemet i retning av:

- Skape forutsigbarhet i planleggingen og den politiske styringen ved at planhorisonten er ti år (langsiktighet).
- Fortsatt utgangspunkt i sentrale mål i transportpolitikken og en presentasjon av virkningene på sentrale måleparametere, selv om meldingen ikke legger opp til drøfting av alternative strategivalg (mål- og resultatstyring).
- Mindre vekt på enkeltprosjekter. For vegsektoren er investeringsprosjektene på det øvrige riksvegnettet og en egen omtale av de enkelte fylkene tatt ut av meldingen. Prioritering på det øvrige riksvegnettet innenfor de fylkesfordelte rammene delegeres til vegetaten og fylkeskommunene (delegering). Fylkeskommunene skal også trekkes inn i de andre etatenes arbeid med handlingsprogrammene.
- Mer vekt på en sammenhengende og helhetlig framstilling av alle fire transportformer og den øvrige virkemiddelbruken i transportpolitikken (helhet).

1.3 Problemstillinger

Målet om langsiktighet i planleggingen og den politiske styring forekommer relativt enkelt og uproblematisk. Vi har derfor valgt ikke at gjøre denne målsettingen til gjenstand for analyse i prosjektet.

Med utgangspunkt i hensikten med omleggingen av plansystemet, har vi formulert tre problemstillinger:

- A. Hvordan forholder Samferdselskomiteens medlemmer seg til mål- og resultatstyring som styringssystem, og legger NTP og behandlingen av den til rette for at Stortinget kan styre på mål og kontrollere på resultater? (kapitel 3 og 4)
- B. Hvordan forholder Samferdselskomiteen seg til den delegeringen som ligger i styringssystemet og konkret i den foreliggende planmeldingen, til henholdsvis transportetatene, lavere forvaltningsnivå og statlige selskaper? (kapitel 5)
- C. Hva legger samferdselskomiteens medlemmer i målsettingen om en helhetlig politikk, og mener medlemmene at planmeldingen legger til rette for en transportpolitikk preget av helhet? (kapitel 6)

Gjennom mål- og resultatstyring, delegering og helhetstenking skal Stortinget få innflytelse over utformingen av transportpolitikken. Vi har derfor formulert en fjerde problemstilling:

- D. Hvordan fungerer Nasjonal transportplan og prosessen rundt planen som en arena for politisk innflytelse, og hvilken handlingsrom og hvilken reell innflytelse har komiteen når planmeldingen kommer til behandling i Stortinget? (kapitel 7)

1.4 Metode

Rapportens empiriske materiale består dels av intervjuer med medlemmer av Stortingets samferdselskomité, dels av en del skriftlig materiale.

Vi rettet henvendelse til alle komiteens 15 medlemmer med anmodning om et intervju, og det lyktes oss å få avtaler med 12 medlemmer. Alle partier i komiteen er representert blant våre intervjupersoner, og intervjupersonene er representative i forhold til komiteens fordeling på menn og kvinner.

Intervjuene tok utgangspunkt i en ganske omfattende intervjuguide. Intervjuguiden strukturerte innholdet i intervjuene. Det var likevel mulig for intervjupersonene å bringe fram andre emner. Intervjuteknikken var dermed semi-strukturert. De enkelte intervjuene varte mellom 45 minutter og drøye to timer.

En representant ønsket ikke at intervjuet ble tatt opp på bånd, og vi har i stedet skrevet referat av dette intervjuet. For alle de andre ble båndopptaket av intervjuet skrevet ut i sin fulle lengde. Intervjuenes strukturerte form har gjort det relativt enkelt å analysere materialet og sammenligne svarene fra de enkelte representantene.

Representantene har godkjent de direkte eller indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten. Hver av dem fikk tilsendt et utkast til rapport hvor de stedene der

representantens uttalelser er brukt, var merket. Vi har også oppfordret intervju-personene om å komme med generelle kommentarer til rapportens analyser, noe en enkelt benyttet seg av.

I tillegg til intervjuene ligger det en del skriftlig materiale til grunn for rapporten. Dette dreier seg i hovedsak om dokumenter som har vært brukt i prosessen, enten før, under eller etter behandlingen i komiteen. Men også eldre dokumenter som redegjør for intensjonene med styringssystemet, tidligere analyser av Stortingets behandling og referat fra en senere stortingsdebatt om kalkulasjonsrenten, er også en del av det skriftlige materialet vi har analysert. Vi viser til litteraturlisten for en fullstendig oversikt over kildene.

De fire problemstillingene som vi har skissert, blir behandlet i hvert sitt kapittel, med unntak av problemstillingen om mål- og resultatstyring, som er delt i ett kapittel om målstyring (kapittel 3) og ett om resultatstyring (kapittel 4). Før dette gir vi i kapittel 2 et kort overblikk over prosessen før og under komiteens behandling av Nasjonal transportplan.

2 En inkluderende prosess

2.1 Innledning

I dette prosjekt ser vi på styringssystemet som NTP inngår i, meldingens form og innhold og beslutningsprosessen før og under Samferdselskomiteens behandling. Vi har i kapittel 1 forsøkt å skape et overblikk over styringssystemet og vesentlige endringer i meldingen i forhold til den tidligere nasjonale transportplanen. Vi skal her gi et overblikk over prosessen.

Når Nasjonal transportplan 2006–2015 passerer statsråd den 12. mars 2004, er det for mange selve kronen som blir satt på verket etter flere års arbeid. Mange embetsmenn og andre kan se tilbake på mye skrivearbeid, en masse høringer og forhandlinger, og spent nyte at stafettspinnen nå er sendt videre til politikerne på Stortinget.

2.2 Det innledende arbeidet

Knappt tre år tidligere, sommeren 2001, skriver Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet til Vegdirektoratet, Kystdirektoratet, Jernbaneverket samt til det Luftfartsverket som 1½ år senere blir til Avinor A/S. Brevet inneholder de første retningslinjene for transportetatenes arbeid med den nasjonale transportplanen.

Blant annet framgår det at en lang rekke aktører skal involveres i et tett samarbeid: ”Utarbeidelsen av en helhetlig og tverrsektoriell plan stiller store krav til samarbeid og medvirkning i alle deler av arbeidet”. Det er ikke alene etatene og de to departementene som må samarbeide: ”Medvirkning fra det regionale nivået skal sikres ved at fylkeskommunen deltar gjennom hele prosessen. Det er viktig i planprosessen at både regionale samferdselsmyndigheter og plan- og næringsmyndigheter deltar i samarbeidet. Enkelte primærkommuner, berørte statlige myndigheter, brukergrupper og interesseorganisasjoner skal også trekkes inn i arbeidet” (Samferdselsdepartementet 2001).

Etatenes arbeid er delt opp i en utredningsfase og en senere planfase. I retningslinjene for utredningsfasen heter det at fylkeskommunene og de største bykommunene skal inviteres til å utarbeide strategiske analyser over transportpolitiske utfordringer i deres område (Samferdselsdepartementet 2001).

Fra sommeren 2002 går etatene, etter nye retningslinjer fra departementene, i gang med planfasen. Det vil si utarbeiding av et felles plandokument som skal inneholde en anbefalt strategi. Fylkeskommunene, fylkesmennene og de største bykommuner involveres i arbeidet gjennom referansegrupper og møter. Prosessen resulterer i at de tre etatene og Avinor i mai 2003 legger fram et ”Forslag til Nasjonal transportplan 2006 – 2015”. Dette forslaget sendes i juni på høring til fylkeskommunen og storbykommunene. Høringsvarene sendes til Samferdselsdepartementet. I tillegg mottar departementet uttalelser fra forskjellige organisasjoner og næringslivet. I alt mottar Samferdselsdepartementet om lag 115 høringsvar. Likevel er det enda flere som er involvert i dette arbeidet. Kommuner og andre regionale og lokale aktører har også sendt innspill til sine respektive fylkeskommuner, som igjen har inkludert dem i sine høringsvar (Samferdselsdepartementet 2002b, Avinor et al 2003, Samferdselsdepartementet 2004a: 18, 21-22).

Undervegs foregår det også en prosess hvor regjeringspartiene skal avstemme sine holdninger. En representant fra et av regjeringspartiene forklarer:

”Det er klart at når det sitter tre partier i en regjering som i tillegg er i mindretall, og vi vet at det er områder som vi ikke er hundre prosent enig om innad, så sier det seg selv at vi har en diskusjon mellom de tre partiene. [...] Så dette går på ting som vi måtte klarere oss i mellom for å samles om formuleringer, mer enn reell politikk på en del områder. Men også reell politikk, ja. [...] Flere av de sentrale områdene var tema i regjeringen lenge før det ble fremlagt, for det er konkret politisk uenighet mellom disse partiene.”

I et visst, men begrenset omfang er det også uformell kontakt mellom opposisjonspartiene og statsråden og departementets øvrige politiske ledelse. Dette er likevel mer tilfeldige samtaler i forbindelse med at man møtes på konferanser eller lignende.

På bakgrunn av det samlede materialet, utarbeider Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet den nasjonale transportplanen, som Samferdselsministeren presenterer den 12. mars 2004. I planen skriver departementene, at ”[d]et ligger en omfattende, langvarig og inkluderende prosess bak framleggingen av denne meldingen” (Samferdselsdepartementet 2004a: 20). Det kan man vanskelig være uenig i.

VIKTIGE BEGIVENHETER I FORLØPET TIL NASJONAL TRANSPORTPLAN:

- 2001: ETATENES UTREDNINGSFASE ANGÅENDE NASJONAL TRANSPORTPLAN.
- 2002: ETATENE OG AVINOR ARBEIDER PÅ FORSLAG TIL NASJONAL TRANSPORTPLAN 2006-2015.
- 2003: FORSLAGET SENDES I HØRING.
- 2004: DEPARTEMENTENE FRAMLEGGER NASJONAL TRANSPORTPLAN 2006-2015.
- HØRINGER I KOMITEEN.
- SPØRSMÅL FRA KOMITEEN TIL DEPARTEMENTENE.
- STORTINGET BEHANDLER SAMFERDSELSKOMITEENS INNSTILING TIL NASJONAL TRANSPORTPLAN.
- DEPARTEMENTENE SETTER DE NÅ TRE ETATENE I GANG MED Å UTARBEIDE SEKTORVISE HANDLINGSPROGRAMMER.

2.3 Komiteen og befaringer

I tiden før presentasjonen av Nasjonal transportplan har komiteen brukt en del tid på å reise rundt til alle Norges fylker, såkalte befarings. De befaringsene som vi har sett programmet for, tar stort sett tre til fire dager med overnatting i hvert fylke. Programmet for befaringsene lages – ifølge en intervjuperson – typisk av fylkesordføreren og sjefen for vegregionen i samarbeid. Programmene inneholder en blanding av besiktigelse av prosjekter og innlegg fra lokale og regionale myndigheter og aktører. I befaringsene deltar foruten representantene fra samferdselskomiteen, både nasjonale myndigheter og samferdselsaktører, samt regionale/lokale myndigheter og aktører. Fra de nasjonale myndighetene stiller både Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet og representanter for Vegdirektoratet, Kystverket, Jernbaneverket, NSB A/S, og CargoNet A/S. Fra regionen deltar gjerne fylkesmannen, fylkeskommunen, kommuner, politiet, trafikkselskaper, havner, NHO, LO, næringsforeninger, bedrifter, lokale forskningsinstitusjoner, Naturvernforbundet, Trygg Trafikk, Norges Blindeforbund, Norges handikapforbund samt andre interesseorganisasjoner. Alle regionale og lokale myndigheter og andre aktører stiller med representanter på høyeste nivå.

Det er mange arbeidsdager samferdselskomiteen de første 2 ½ år bruker på befaringsene. ”Vi har vært rundt på fylkesreiser som har vært ufattelig tidkrevende, men svært interessante og nyttige” sier en representant, og en annen forteller at ”Samferdselskomiteen er den komiteen som reiser mest innenlands.”

Komiteens arbeid med planen

Som et ledd i komiteens arbeid med innstillingen, holdes det en rekke høringer i komiteen. Høringene begynner i slutten av mars 2004. Alle fylkeskommunene og omkring 50 interesseorganisasjoner inviteres til høringer. I tillegg kommer det delegasjoner til de enkelte partienes stortingsgrupper. ”Dette er nødvendig, men i perioder er det nesten et belastende arbeide”, sier en representant. De fleste partiorganisasjoner avholder også egne konferanser og høringer, og partiene og enkeltrepresentantene trekker på de nettverkene de har.

Under arbeidet med innstillingen retter komiteen en rekke spørsmål til statsrådene. I alt stiller komiteen 142 skriftlige spørsmål, hvilket er knapt ½ gang flere enn ved behandlingen av den siste nasjonale transportplanen, da komiteen stilte 97 spørsmål.

Når Stortinget den 15. juni 2004 behandler Samferdselskomiteens innstilling, vedtar Stortingets flertall å øke de økonomiske rammene for Nasjonal transportplan med 22 milliarder kroner. Det skjer på bakgrunn av et forslag fra Arbeiderpartiet, som også støttes av Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, etter at deres egne forslag til økte planrammer har falt i voteringen. Det forslaget som vedtas er en påplussing av planrammene, og det gjøres ikke endringer *innen* de planrammene som regjeringen foreslo.

Nasjonale transportplan 2006-2015 inneholder fire hovedmål for transportpolitikken. En enstemmig komité går inn for å føye til et femte hovedmål, som lyder slik: ”Eit transportsystem som er tilgjengeleg for alle og eit transporttilbod som gjer det mogleg for alle å leva eit aktivt liv”. (Samferdselskomiteen 2004: 8 +

143). Det er hensynet til de bevegelseshemmedes muligheter til å benytte transportsystemet, som er siktemålet.

2.4 Tid for handlingsprogrammer

Etter behandlingen i Stortinget, overleveres stafettpinnen nok en gang til de to departementene. Departementene utarbeider retningslinjer for handlingsprogrammene for hver sektor. I retningslinjene orienterer departementene om de beslutningene som Stortinget tok i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan. I retningslinjene poengteres det at Stortinget har lagt til et femte hovedmål for transportpolitikken, og at etatene skal ta utgangspunkt i de økonomiske rammene som Stortinget vedtok (Samferdselsdepartementet 2004d).

Departementene skal så orientere Stortinget om handlingsprogrammene i forslaget til statsbudsjettet for 2006, som er det første året den nye nasjonale transportplanen skal gjelde for.

Retningslinjene henvender seg til etatene Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket, mens aksjeselskapet Avinor ikke omfattes av retningslinjene. Prioriteringen av ressursene innenfor Avinor blir bestemt av selskapets styre innenfor de vedtekter og rammebetingelser som er fastsatt for selskapet.

3 Å styre på mål

3.1 Innledning

Christensen og Læg Reid (2002) framholder at mål- og resultatstyring kan defineres på en smal og en vid måte. I vid forstand kan mål- og resultatstyring oppfattes som en styringsfilosofi der forvaltningens oppmerksomhet vris fra regler og prosedyretenking og mot mer resultatorientering og de mer langsiktige og prinsipielle spørsmålene.

I smal forstand er mål- og resultatstyring en styringsteknikk som i følge Christensen og Læg Reid (s 156), bygger på tre hovedkomponenter. For det første formulering av klare, stabile, konsistente og konkrete mål som skal fungere som forpliktende målestokker for oppnådd resultat. For det andre resultatmåling, der oppnådd resultat skal rapporteres tilbake til det overordnede nivået med utgangspunkt i spesifiserte resultatindikatorer. For det tredje resultatoppfølging slik at gode resultater skal premieres og manglende resultater straffes.

Politikernes rolle i et mål- og resultatstyringssystem er først og fremst å formulere overordnede mål og å vurdere oppnådde resultater. Intensjonen er at politikerne skal konsentrere seg om de generelle, langsiktige og prinsipielle sakene og overlate enkeltsaker til forvaltningen, skriver Christensen og Læg Reid (s 157).

Det er vanskelig å leve opp til de instrumentelle idealene i mål- og resultatstyringen i staten. Dette skyldes blant annet at det er betydelige problemer med å formulere klare, konsistente og stabile mål. I sin studie av mål- og resultatstyringen i departementer og mellom departementer og etater, konkluderer Christensen og Læg Reid (side 186) med at det har skjedd en transformasjon av mål- og resultatstyringsteknikken fra å være en spesifikk og sammenhengende styringsteknikk til å bli en mer løst formulert styringsfilosofi eller idé om styring.

I kapittel 1 har vi gjort rede for hvordan stortingsmeldingene om transportpolitikken har utviklet seg siden Hollerutvalget avga sin innstilling i 1993. I dette og det neste kapitlet vil vi gjøre rede for hvordan samferdselskomiteens medlemmer forholder seg til en slik styringsform og om Nasjonal transportplan legger til rette for at Stortinget kan fylle politikernes rolle i mål- og resultatstyringen. Dette kapitlet omhandler målenes rolle i styringssystemet. Resultatstyringen – og da særlig vurderinger av antatte virkninger – behandles i neste kapittel.

3.2 Styrende mål?

Flere representanter slutter seg ”i prinsippet” til mål- og resultatstyring, som de sier, men mener likevel at denne styringsformen ikke passer i den politiske prosessen. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at komitémedlemmene ikke har lest Nasjonal transportplan med prinsippene for mål- og resultatstyring i bakhodet.

Én representant er ubetinget positiv til mål- og resultatstyring. Representanten viser til den svenske infrastrukturplanleggingen, hvor Riksdagen tar stilling til en proposisjon¹, som etter representantens mening er mer målorientert enn den norske stortingsmeldingen. De konkrete valgene komiteen inviteres til å gjøre, enten i forbindelse med NTP eller i andre sammenhenger, er etter denne representantens mening i for liten grad knyttet til de overordnede målene. Representanten etterlyser en klarere mål- middeltenking og mener stortingsdokumentene alt for sjelden drøfter om et prosjekt eller et konkret vedtak bidrar til å oppfylle de sentrale målene. Dette bidrar til å undergrave målstyringen, framholdes det.

Representanten viser til at den svenske proposisjonen i liten grad inneholder enkeltprosjekter, og at det er regjeringen som etter innspill fra regionene, vurderer hvilke prosjekter som oppfyller de transportpolitiske målene på den beste måten. På spørsmål om NTP legger til rette for en slik styringsform, svarer representanten at NTP er mindre stringent enn den svenske proposisjonen, og at vedkommende derfor ikke har lest NTP med utgangspunkt i mål- og resultatstyring. Representanten viser blant annet til at den norske NTP inneholder dels omfattende omtaler av enkeltprosjekter – også prosjekter som til syvende og sist heller ikke blir prioritert av regjeringen eller Stortinget i planperioden. ”Jeg mener at vi [Stortinget] ikke skal ha enkeltprosjekter i det hele tatt, ” er konklusjonen.

Vanskelig å konkretisere målene

En representant trekker fram at en viktig del av NTP-arbeidet er å sette mål og så vurdere om den politikken som blir ført, fører fram til målet. Samtidig understreker denne representanten at transportmålene står i motstrid med hverandre, og at partiene til slutt må gjøre en politisk avveining:

”Teorien er en ting, men de politiske vurderingene kan være annerledes slik at du må gå litt på akkord med det som er satt som mål. Her vil det være ulike svar fra de ulike politiske partiene. [...] Jeg tror jeg ville vurdert det som veldig interessant om man hadde fått enda klarere målformuleringer og enda klarere vurderinger av hvordan målene kan nås. Om jeg hadde vært enig eller uenig, er en annen sak.”

En annen representant som også er positivt innstilt til mål- og resultatstyring som prinsipp, har likevel klare innvendinger til å bruke denne styringsformen i politiske prosesser. Også denne representanten viser til den svenske planleggingsformen, men er svært skeptisk både til muligheten for å styre på mål og til å kontrollere på resultat:

¹ Näringsdepartementet (2001).

”Det er ikke så vanskelig å bli enige om mål. Det er hvordan man skal gjennomføre disse målene, metodene og pengene som følger med, det er det som viser de politiske prioriteringene. Ingen vil at noen skal dø i trafikken. Framkommelighet vil alle ha, men spørsmålet er hvor mye vil det koste i forhold til andre områder. Det er konkurranse om de samme pengene til mange ulike formål.”

I tråd med resultatene fra tidligere studier av samferdselskomiteens behandling av transportplanene (Ravlum og Stenstadvold 1997 og 2001), uttrykker flere representanter at det ikke er mulig å konkretisere målformuleringene tilstrekkelig til at de kan bli styrende. En av dem sier at målene, og hva som skal til for å nå dem, ”lett blir floskler”. ”Å gå på et større detaljeringsnivå, det tror jeg ikke vi kan gjøre,” sier han. Han får støtte fra en annen representant i at det ikke kan være annerledes. Flere representanter viser til at mye forandres fra år til år og det kan skje uforutsette ting i løpet av fireårsperioden. Konkretisering av målene er derfor verken hensiktsmessig eller mulig. En representant uttrykker seg slik:

”Jeg tror ikke det blir så lett å måle resultat, eller tallfeste resultatene. Vi har laget overordnet mål, men vi vet at de tildels er motstridende, og vi vet at måloppnåelsen vil være avhengig av hvor mye penger det legges inn i det. Og så er det faktisk mange andre ting som også påvirker. [...] Jeg tror ikke at verden er så enkel, at du kan si at i løpet av fire år så skal vi oppnå ett bestemt mål, vi kan i hvert fall ikke være veldig detaljerte på mål.

[...] Vi skal få mest mulig vei ut av pengene, eller for eksempel mest mulig rassikring ut av pengene. Så øker vi potten til rassikring fra to til tre milliarder og overlater i stor grad til Vegdirektoratet og distriktene å fordele disse pengene. Hvordan skulle vi kunne konkretisere det på en måte som fører til noe annet enn at de kommer tilbake og sier at de brukte tre milliarder? Det blir å lure seg selv litt, å tro at man kan gjøre det så mye mer konkret.”

Økonomien overskygger måldiskusjonen?

En av de representantene som ”i prinsippet” støtter mål- og resultatstyring, kommer i flere sammenhenger inn på hvordan Stortingets behandling kan bli mer overordnet og strategisk og sier:

”Jeg tror at Nasjonal transportplan hadde vært tjent med at den hadde vært en strategisk plan uten bevilgninger, og at vi så kunne tatt oss av bevilgningene enten i et langtidsbudsjett eller på andre måter. Debatten om de strategiske valgene blir skjemma av at veldig mange [...] er opptatt av at det er for lite penger. Hvis vi kunne ha disse strategiske hovedvalgene litt løsrevet fra den hverdagen med penger som vi alle møter hele tiden, så kan det hende at vi hadde kommet litt lengre. Men på den andre siden er det slik at så lenge vi har pengene å forholde oss til, så er vi nødt til å holde oss på jorda. Det kan godt hende at det virker modererende i forhold til de store visjonene som vi ellers ville hatt. Jeg tror likevel vi kunne hatt en debatt som var litt annerledes om vi hadde fått dette løsrevet fra et fireårs eller tiårs bevilgningsperspektiv. [...] Alle vet at hvis du nevner et stedsnavn eller et kronebeløp, så er alt annet uinteressant. Å markedsføre

en strategi er ikke enkelt, det er lettere å markedsføre en vegbevilgning på tre millioner kroner enn å markedsføre en totalstrategi for samferdsels-Norge. Vi skal jo gjenvælses.”

Denne representanten får støtte av et annet medlem fra samme parti i at diskusjonen om de økonomiske rammene kan skygge for de transportpolitiske måldiskusjonene. Etter hans mening bør NTP ideelt sett være et planleggings- og prioriteringsverktøy avsondret fra de økonomiske rammene, slik at NTP kan tåle både økonomiske oppgangs- og nedgangstider. Selv om NTP også må inneholde økonomiske rammer, gjør komiteen etter hans mening behandlingen til ”et misforstått langtidsbudsjett med overbud [...] som er forholdsvis verdiløs i det prosessen var tenkt å ivareta.”

Andre medlemmer av komiteen er også inne på forholdet mellom plan og budsjett, men ser ut til å mene at hovedproblemet er at de årlige budsjettene ikke lever opp til de planrammene som legges til grunn for NTP. En sier at det er bra at Stortinget setter mål, ser hva resultatene blir og så eventuelt gjør noe i forhold til det. Han mener likevel at dette ikke fungerer med mindretallsregjeringer. Etter hans mening følger ikke Regjeringen opp flertallsvedtak når budsjettene legges fram. Han viser til at Stortingets mulighet til å øke budsjetttrammene er begrenset etter budsjettreformen². Etter representantens mening bidrar dette til at mindretallsregjeringer kan tvinge et flertall til å prioritere annerledes i budsjettet enn det flertallet vedtok i NTP. ”Flertallet satte et mål, men fordi budsjettprosessen er slik, tvinges du til å gi et resultat som ikke står i forhold til målet,” sier han. Også andre trekker i ulike sammenhenger fram at ”det hele koker ned til penger”. En sier det slik:

”Dette er et plandokument. Det skapes ikke stor heftighet og begeistring på alle samferdselspolitiske spørsmål når vi kommer til budsjettet. Da risikerer man at samferdsel bli prioritert bort i forhold til for eksempel omsorg.”

3.3 Hvordan få til bedre måloppnåelse?

Hollerutvalget anbefalte i sin tid at transportplanen også skulle inneholde alternative strategier for å illustrere hvordan man kunne nå lengre i forhold til de enkelte transportpolitiske hovedmålene. Norsk veg- og vegtransportplan 1998-2007 inneholdt en slik presentasjon. Også i forbindelse med arbeidet med den første Nasjonal transportplan hadde transportetatene arbeidet med alternative innretninger av transportpolitikken. Den stortingsmeldingen som omhandlet Nasjonal transportplan 2002-2011, ga en noe summarisk framstilling av etatenes beregninger av hvilke virkninger man kunne oppnå med en vridning av ressursinnsatsen. Også i forbindelse med Nasjonal transportplan 2006-2015 gjorde Jernbaneverket og Statens vegvesen vurderinger av om man gjennom vridninger av ressursinnsatsen, kunne oppnå større virkninger for henholdsvis framkom-

² Tidligere kunne behandlingen av de enkelte utgiftskapitlene summere seg opp til mer enn de totale foreslåtte rammene fra regjeringen. Det var først til slutt i budsjettprosessen at utgiftene ble saldert mot inntektene. Nå legges de totale rammene først, og de enkelte fagkomiteene må holde seg innenfor disse.

melighet, sikkerhet, miljø og samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Avinor et al 2003: 175-182). Stortingsmeldingen gjengir ikke dette arbeidet.

Vi har spurt representantene om de savnet en slik framstilling i stortingsmeldingen. De fleste svarer nei, og flere begrunner det igjen med at det hele er et pengespørsmål. Det er to representanter som mener det hadde vært en fordel om meldingen hadde gjengitt dette arbeidet, og nevner spesielt behovet for å belyse miljøspørsmål. Det er likevel bare én av disse som sier at vedkommende aktivt brukte etatenes vurderinger av muligheten for bedre måloppnåelse i sitt arbeid med stortingsinnstillingen. Denne representanten trekker fram spesielt etatenes arbeid med trafiksikkerhet, men nevner også Jernbaneverkets framstilling av ulike scenarier for jernbanen.

Også andre representanter mener at nettopp spørsmålet om hvordan man kan nå lengre på enkelte mål – ”det er jo en av de viktige tingene” – som en av dem sier. Noen av dem kunne tenke seg en noe mer utdypende og systematisk framstilling av hvilke virkemiddel som kunne gitt en høyere måloppnåelse på de transportpolitiske målene, men ingen av dem knytter dette til Jernbaneverkets og Statens vegvesens arbeid med å illustrere en endret ressursinnsats med vektlegging av ulike mål.

En representant avviser behovet for denne typen informasjon med at planen ikke bør bli for omfattende. Senere i intervjuet poengterer vedkommende likevel behovet for informasjon om ”hva som skal til for å oppnå målsettingene godt nok.” Han sier:

”Og det er klart at når Vegdirektoratet går ut og sier at hvis vi hadde fått tretti prosent av godstrafikken over fra vei til bane, så ville det blitt spart tretti menneskeliv eller noe sånt. Ok sier jeg, dette er flotte greier, men hva skal til for å få tretti prosent av godstrafikken over til bane? Da tror jeg at vi ville fått litt problemer. Det jeg savner mest er: Hva skal til for å oppnå målsettingene godt nok? Det er ingen vond vilje fra noe hold, men kanskje vi vet for lite om det.”

Representantene spør seg altså om hva som skal til for å nå enkelte av de transportpolitiske målene, samtidig som de ikke savner beregninger av hva man kan oppnå med endret innsats ved vektlegging av ulike mål – slik etatene gjorde i sitt planforslag. Også de to foregående samferdselskomiteene ga uttrykk for at de ikke koblet virkningsvurderinger av alternative innretninger til spørsmålet om bedre måloppnåelse (Ravlum og Stenstadvold 1997 og 2001).

Vi har så spurt om meldingen ga tilstrekkelig informasjon til at representantene kunne tilgodese enkelte mål framfor andre, hvis de ønsket det. Noen svarer at meldingen gir tilstrekkelig informasjon. Andre etterlyser mer informasjon, men de samme representantene påpeker også at meldingen ikke må bli for omfattende, og at det er mulig for dem å hente inn supplerende informasjon fra andre, blant annet fra etatene.

Uklart om målene nås

Vi har spurt representantene om de tror man etter behandlingen av NTP vil nå de målene som er satt. Svært mange av medlemmene i komiteen relaterer dette spørs-

målet til hvorvidt de økonomiske rammene blir fulgt opp eller ikke. Også på andre spørsmål kommer representantene tilbake til de økonomiske rammene.

Under Stortingets behandling av samferdselskomiteens innstilling blir det – som nevnt – flertall for å øke de økonomiske rammene for Nasjonal transportplan med 22 milliarder kroner – en økning på vel 10 prosent.

Flere av representantene henviser ofte til denne påplussingen på investeringsrammene for veg og jernbane når de skal oppgi hva som var de viktigste strategiske og overordnede valgene komiteen eller deler av komiteen, tok denne gangen. Den totale økonomiske rammen og fordelingen av den, kan dermed forstås som et viktig mål i seg selv.

En representant er inne på et slikt resonnement og forklarer dette med at det er så mange ugjorte oppgaver i sektoren at pengene rett og slett ikke strekker til, uansett. Andre viser til at ulike partikonstellasjoner i flere omganger har lagt inn økonomiske rammer i planmeldingene som ikke er fulgt opp i senere budsjett-behandlinger. En representant svarer kort og kontant at han ikke tror at målene nås. Begrunnelsen er manglende oppfølging av de planrammene Stortinget vedtar.

Flertallet, som består av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, framholder at regjeringen må sørge for å følge opp flertallets påplussinger. Regjeringspartiene på sin side viser til at det innad i flertallet er svært ulike prioriteringer, og at når det kommer til stykket, ikke er sikkert at de vil følge opp sine egne vedtak.

Representantene er i tvil om målene de har satt seg i transportpolitikken lar seg oppfylle også av andre årsaker. Én viser til forholdet mellom velstandsøkningen og veksten i biltrafikken. En annen viser til at heller ikke departementet eller etatene mener at det er mulig å nå målene:

”De skriver jo bare at nei, det målet når vi ikke. Det må noen andre gjøre. [...] Noen av målene blir selvfølgelig oppnådd, eller de er så lite konkrete at man kan ikke definitivt si at de ikke blir nådd.”

Andre representanter oppfatter de overordnede målformuleringene mer som hensyn eller utviklingsretninger de ønsker at transportpolitikken skal ta. På spørsmål om målene vil nås, sier for eksempel en representant at han tror det går i riktig retning og at det er ”nyttig å snakke om miljø, om framkommelighet.” En annen poengterer at noen av målene heller er å betrakte som visjoner og trekker fram trafiksikkerhetsmålet, slik det er formulert gjennom nullvisjonen – null drepte og hardt skadde i trafikken. En tredje sier at man vil komme et stykke, men at det er langt igjen før man kan nå målene. En fjerde representant omtaler målene ”som noe å strekke seg etter”.

Også andre representanter bruker målformuleringene på denne måten. Målene danner politiske begreper som de kan strukturere sine meninger rundt. Flere viser til at de har foretatt en prioritering av veg eller jernbane ut fra de overordnede målene, særlig om trafiksikkerhet, framkommelighet og distrikt. Målformuleringene er altså mer politiske begreper som strukturerer diskusjonen, enn konkrete mål som resultatene skal måles opp mot.

Flere i komiteen oppfatter også det å overføre trafikk fra veg til sjø, bane og andre kollektive transportmidler som et sentralt mål i transportpolitikken. Men også her

er representantene i tvil om målsettingen kan nås. En representant sier at selv med økte rammer til jernbanen, har han sine tvil om man kan klare målsettingen:

”Gapet mellom det som er dagens standard på jernbanen, og det som må til for virkelig å få mer over på jernbane, er så stort at jeg er i tvil om man klarer å investere så mye at man kan få gjort noe. Jeg er veldig i tvil om man klarer å nå de overordnede målene, det må jeg si.”

En annen representant er enda mer pessimistisk i forhold til muligheten til å overføre gods fra veg til sjø. Han viser til at man i over 20 år har hatt en slik målsetting. ”Hvilke virkemiddel har vi?” spør han og viser til at 48 prosent av godstransporten innenlands allerede går på kjøøl, men at dette i stor grad er bulklast. På stykkgoods, småvarer og særlig fisk er bilen uovertruffen, etter hans mening.

”Poenget er at vi gjør så godt vi kan [...] Men til tross for at vi de siste tjue – kanskje tretti årene – har hatt som målsetting om å få mer over på båt og bane, så har det motsatte skjedd.”

Vi spurte denne representanten om ikke politikerne burde ta dette inn over seg, og enten styrke virkemiddelbruken eller redusere målsettingen. ”Alle vi som jobber med dette, vi vet dette,” svarte representanten.

3.4 Oppsummering

Et flertall av komiteens medlemmer støtter mål- og resultatstyring som styringsfilosofi. Likevel er det kun et av komiteens medlemmer som ubetinget støtter mål- og resultatstyring som styringsteknikk for Stortinget. Dette henger i hovedsak sammen med:

- Målene er overordnede og lite konkrete. Det er heller ikke nødvendigvis ønskelig å konkretisere målene ytterligere.
- Målformuleringene oppfattes mer som politiske målsettinger eller visjoner enn som definerte mål.
- Representantene har liten tro på at målene kan nås. Tiltroen til at budsjettene vil følge opp de økonomiske rammene i NTP er liten, både i posisjonen og opposisjonen.

Målformuleringene i transportpolitikken ser likevel ut til å være gode politiske begreper som de enkelte partiene kan strukturere sine politiske valg rundt. En av de viktige målsettingen med transportplanleggingen, nemlig at Stortinget i større grad skal styre på mål, er imidlertid ikke oppfylt. Det er også kun én representant som beklager at man ikke i større grad har tilpasset NTP til prinsippene for mål- og resultatstyring. Den pragmatiske tilpasningen av mål- og resultatstyringen som man har valgt i NTP, får dermed støtte av et klart flertall i komiteen.

Stortinget benytter altså ikke målstyring som styringsteknikk. Man kan tolke flere av representantenes ”i prinsippet enig i mål- og resultatstyring” som en støtte til mål- og resultatstyring som styringsfilosofi. Det er likevel vanskelig å karakterisere styringsideen som målstyring, når man oppfatter målformuleringene slik komiteen gjør.

Også erfaringene fra andre land viser at det er vanskelig å styre på mål. Karin Brunsson fra Riksdagens revisorer har blant annet framhevet at det svenske målstyringssystemet har utviklet seg i retning av resultatstyring – nettopp fordi det er vanskelig å definere styrbare mål i politikken (Brunsson 2000). Er så Stortingets behandling av Nasjonal transportplan i tråd med resultatstyring?

4 Å styre på resultater

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på om vi kan plassere komiteens behandling innenfor rammene av resultatstyring. Først vil vi presentere hvordan resultatstyringen i prinsippet er tenkt og hvordan det er anvendt i Nasjonal transportplan. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan medlemmene av Stortingets samferdselskomité bruker og omtaler virkningsvurderingene og særlig nytte- kostnadsberegningene. I oppsummeringen vil vi drøfte om disse funnene gjør at vi kan si at Stortinget styrer på resultater.

4.2 Resultatstyring i Nasjonal transportplan

I sin ideelle form innebærer resultatstyring at overordnet myndighet, som i dette tilfellet er Stortinget, setter krav til hvilke resultater som skal oppnås. De underliggende etatene skal så finne fram til de tiltakene som sørger for at resultatene nås, og de skal kontrolleres på oppnådd resultat. Dette er grunnlaget for at enkelt-sakene i større grad skal kunne overlates til forvaltningen. Virkningsvurderinger (blant annet nytte- kostnadsvurderinger, men også andre virkninger) vil stå sentralt innenfor et slikt system. I prinsippet skal enten virkemiddelbruken endres eller kravene til resultater justeres hvis måloppnåelsen blir for lav (eller høy).

I Nasjonal transportplan har man valgt en mer pragmatisk form for resultatstyring enn denne ideelle formen. Etatene, og deretter departementene, setter opp forslag til investeringsportefølje. Etter dette beregnes det virkninger av de foreslåtte prosjektene på jernbane og veg. Det er ikke gjort tilsvarende beregninger for investeringene til Kystverket og Avinor A/S. Stortinget presenteres for disse beregningene sammen med forslaget til investeringer. Dette skal i prinsippet sette Stortinget i stand til å vurdere om de forventede resultatene er tilfredsstillende eller ikke, og til å kontrollere om resultatene faktisk nås.

Stortinget blir altså presentert for hvilke endringer i sentrale måleparametrene man antar å oppnå med regjeringens forslag til samlede investeringer på veg og jernbane. Disse måleparametrene er: Endringer i samfunnets transportkostnader, endringer i bedriftsøkonomiske kostnader for næringslivet, endringer i samfunnets transportkostnader for distriktene og endring i antallet drepte eller hardt skadde. Det er også gjort beregninger av samfunnsøkonomisk netto nytte³ av de samlede

³ Netto nytte består av summen av endringer i samfunnets transportkostnader, ulykkeskostnader og miljøkostnader, fratrukket investeringskostnadene og kostnader til drift og vedlikehold. I samfunnets transportkostnader inngår både reisetid og kjørekostnader (Samferdselsdepartementet 2004a:199)

investeringene og antall plaget av støy og av lokal luftforurensing (NO₂ og PM₁₀) samt hvor mange kilometer riksvegstrækninger som er forbundet med landskapsproblemer.

I tillegg til beregninger av de samlede virkningene, presenterer meldingen i kapitlet om transportkorridorene også noen av de samme virkningene for enkelte større investeringsprosjekter på jernbanestrekninger og stamvegruter. Også her er det beregnet samfunnsøkonomisk nytte av investeringen og hvor stor reduksjon i samfunnets transportkostnader og reduksjon i bedriftsøkonomiske transportkostnader for næringslivet man kan forvente. I tillegg beregnes internrenten⁴ for disse prosjektene.

Virkningsberegningene skal gjøre det mulig for de politiske beslutningstakerne å treffe informerte valg om den samlede innsatsen og om enkelte større investeringsprosjekter i planmeldingen. Virkningsberegningene av den samlede innsatsen skal vise ”hvordan transportpolitikken bidrar til å oppfylle ulike politiske mål knyttet til effektivitet, framkommelighet, sikkerhet og miljø”, som der står i Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet 2004a: 199).

Det er de forventede virkningene av regjeringens strategi, altså virkningsberegningene, som skal styre etatenes arbeid. I henhold til Regjeringens retningslinjer for etatenes arbeid med handlingsprogrammene, skal etatene oppdatere virkningsberegningene. De oppdaterte virkningsberegningene for den første fireårsperioden av planen skal være styrende for oppfølgingen fra Statens vegvesen og Jernbaneverket (Samferdselsdepartementet, 2004d). De to etatene skal deretter rapportere på de resultatene de har oppnådd i forhold til de enkelte måleparametrene (se for eksempel Statens Vegvesen 2005). Virkningsberegningene utgjør dermed et sentralt element i departementets etatsstyring.

4.3 Bruken av virkningsvurderingene

Med dette utgangspunktet er det relevant å spørre hvilken betydning samferdselskomiteens medlemmer tillegger disse virkningsberegningene. Hvilken rolle spiller de under Stortingets behandling av Nasjonal transportplan?

De samlede virkningsberegningene

Meldingen presenterer beregningene av de samlede virkningene (både nyttekostnad og andre virkninger) av investeringene i en oversiktlig tabell (Samferdselsdepartementet 2004a: 200). Har politikerne brukt denne tabellen som grunnlag for prioriteringer mellom jernbane og veg?

Svaret fra en av representantene kan stå som illustrasjon:

”Jeg brukte den ikke. Jeg studerte den, registrerte at den var der, men det ble ikke lagt til grunn for de prioriteringene vi gjorde [...]”

⁴ Internrente er den diskonteringsrenten som ville gitt en nettonytte lik null. Diskonteringsrente skal avspeile alternativkostnadene. Se Samferdselsdepartementet 2004a, sidene 24-25.

I beregningen av samlet netto nytte av investeringene kommer de samlede veginvesteringene svært dårlig ut med en beregnet netto nytte på *minus* 1,5 milliarder. Det vil si at departementet foreslår vegprosjekter som har en samlet negativ nettonytte i denne størrelsesorden. De samlede jernbaneinvesteringene kommer ut med en netto nytte på *pluss* 4,6 milliarder (Samferdselsdepartementet 2004a: 199).

Vi har spurt representantene om den dramatiske forskjellen i aggregert netto nytte mellom jernbane og veg har hatt noen betydning for deres prioriteringer mellom disse transportformene. En representant sier at beregningene har vært brukt i den partiinterne diskusjonen om hvor *store* endringer i investeringsrammene man skulle foreslå, selv om *retningen* var gitt. En annen sier det slik:

”Vi føler at vi har fått sterkere argumenter for jernbane, det har vi nok gjort. Sånn sett har det vært positivt. Men vi hadde foreslått det samme uansett”.

For de øvrige medlemmene av komiteen har ikke samlet nettonytte hatt betydning, og ingen hevder at de har brukt de øvrige virkningsberegningene som grunnlag for prioriteringen mellom veg og bane. Fordelingen av investeringsrammen mellom veg og bane henter sin legitimitet i andre vurderinger enn hva investeringene gir av måloppnåelse eller samfunnsøkonomisk nytte (se også kapittel 7). Fremskrittspartiet ønsket mer investering i veg og mindre i bane. SV ønsket mer til bane og mindre til veg. For Arbeiderpartiet var en lik fordeling av de ekstra rammene mellom veg og bane en markering av at partiet både er et vegparti og et baneparti.

Regjeringspartiene støttet framlegget fra departementet, selv om man også innen regjeringskoalisjonen finner tilsvarende politiske førstevalg som innen opposisjonen. Høyre kunne ha tenkt seg en høyere prioritering av veg og Kristelig Folkeparti en høyere prioritering av bane enn det som ble resultatet av regjeringens arbeid⁵. I forbindelse med behandlingen i komiteen ble kompromisset mellom disse to partiene at en eventuell *økning* i planrammene skal fordeles mellom veg og bane etter den samme fordelingen som ligger til grunn i Regjeringens forslag til investeringsramme.

Virkningsberegninger på prosjekter

Med ganske få unntak har nytte- kostnadsberegninger og andre virkningsberegninger heller ikke hatt innflytelse på samferdselskomiteens arbeid med konkrete prosjekter i Nasjonal transportplan. Kun én representant henviser eksplisitt til at virkningsberegningene har hatt betydning for prioriteringene. Men heller ikke denne representanten har prioritert kun etter virkningsberegningene.

Denne representanten sier at noen vegprosjekter i sentrale strøk med dårlig eller direkte negativ nytte, ble tatt ut av partiets investeringsforslag. Men til gjengjeld, og av andre politiske årsaker, har partiet tatt inn prosjekter i andre deler av landet med enda dårligere nytte. ”Det mener jeg er riktig, det at ikke kost - nytte følges slavisk. Det er politiske vurderinger i tillegg, og det skal det være,” sier denne

⁵ Venstre, som har Samferdselsministeren, er ikke representert i Samferdselskomiteen.

representanten. Representanten har altså latt nytte- kostnadsvurderinger spille en rolle for hvilke prosjekter som skal settes på kuttlista, men latt andre politiske vurderinger bli utslagsgivende for hvilke prosjekter som skal plusses på.

En representant som riktig nok ikke avviser nytte- kostnadsberegninger, sier at nytte- kostnadsberegningene uhyre sjeldent endrer på de politiske prioriteringene av konkrete prosjekter:

”Det [beregningene] har en konkret betydning, men i en langt mindre grad enn jeg tror de har forventet seg, de som laget disse beregningene. Hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomt og hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr ikke så veldig mye når man har en bedrift som i nøden presenterer at de flytter ut av landet hvis de ikke får den vegstrekningen de må ha. Når det står om 50 arbeidsplasser, skal det veldig mye til for at en politiker sier: Det er litt minus på lønnsomhetsfaktoren her, så vi prioriterer heller noe annet.”

Om virkningsberegninger av prosjekter, sier en tredje representant rett ut:

”De har ikke blitt brukt. I diskusjonene om politiske vegvalg, så har ikke jeg hørt at noen har sagt at: ’Ja, men fordi at nytte-kostnad viser at det vil bli mer, så...’. Jeg har ikke registrert det noen gang i diskusjonen”.

Det er ingen av representantene som sier at de øvrige virkningsberegningene av enkeltprosjekter (reduksjon i samfunnets transportkostnader, reduksjon i bedriftsøkonomiske transportkostnader for næringslivet) har hatt betydning for deres prioriteringer.

Noe nytt under solen?

I forbindelse med behandlingen av den forrige transportplanen uttrykte en av de intervjuede representantene seg slik:

”De [virkningsberegningene] var styrende for meg. Dette er det mest grunnleggende i hele NTP. Vi må kunne se hvor mye ressurser vi har til rådighet, hvor vi kan sette ressurser inn og hva vi får igjen for ressursinnsatsen.” (Ravlum og Stenstadvold 2001:18.)

Representanten brukte virkningsberegningene for å vise at investeringer i veg hadde høyere samfunnsøkonomisk nettonytte enn investeringer i jernbanen, og at tiltak i vegsektoren blant annet bidro med større reduksjoner i antallet skadde og drepte (Ravlum og Stenstadvold 2001:18).

I den forrige transportplanen kom jernbaneinvesteringene ut med lavere nytte enn investeringer i vegsektoren. Denne gangen er det omvendt. Vi spurte ikke den gangen om et annet resultat ville fått noen konsekvenser. Men representanten⁶ tilhørte et parti som tradisjonelt, og også nå, klart prioriterer veginvesteringene foran jernbaneinvesteringer. Nå er det ingen av dette partiets representanter som har brukt beregningene av nettonytte som grunnlag for sine prioriteringer.

⁶ Representanten er ikke lengre medlem av samferdselskomiteen

Representanten vi har sitert over, har dermed sitt motstykke i dem som ved behandlingen av den nye transportplanen sier at resultatet av nytte- kostnadsberegningene av de samlede investeringene har styrket deres argumenter for å prioritere jernbanen. Virkningsvurderingene slik de presenteres i planen, har imidlertid ingen avgjørende innflytelse på de politiske valgene for disse representantene heller.

Ved behandlingen av den forrige transportplanen ga det store flertallet av representantene uttrykk for at de verken brukte beregningene av virkningene av de samlede investeringene eller virkningsvurderingene av konkrete investeringsprosjekter. Slik er situasjonen også nå. En representant fra et av regjeringspartiene sier:

”Jeg tror ikke nytte-kostnadsberegninger har flyttet en krone eller endret en prioritering verken i NTP eller årsbudsjettet. Den samme innstillingen tror jeg en vil finne også i embetsverket i Samferdselsdepartementet. Men vi lar ”ekspertene” leke seg med disse begrepene – og så prioriterer vi ut fra et ”subjektivt” helhetssyn uten å bry oss om nytte-kostnadsberegninger”.

De norske stortingspolitikernes begrensede bruk av nytte- kostnadsberegninger har sine paralleller utenfor Norges grenser. En svensk rapport konkluderer, at ”[d]et är [...] uppenbart att den del av det övergripande transportpolitiska målet som handlar om samhällsekonomisk effektivitet har begränsad betydelse i det samlade valet af investeringsåtgärder” (SIKA 2004: 46). En svensk riksdagspolitiker uttaler i tråd med sine norske kolleger, at man må fravike kravet om samfunnsøkonomisk effektivitet, ”om man skall få en välfungerande trafikpolitik. Vill man bara bygga efter samhällsekonomisk nytta, skulle det leda till ett märkligt trafiksystem i vissa delar av landet” (Sørensen & Assum 2005).

Selv om politikernes *anvendelse* av virkningsvurderingene ikke er endret siden den forrige transportplanen, har det likevel skjedd noen endringer. Det partiet som ved forrige behandling hevdet at de la vekt på virkningsberegningene, har nå overhodet ikke lagt dem til grunn. En representant fra et av de partiene som ved behandlingen av den forrige planmeldingen, klart var kritiske til metoden for utregning av netto nytte, bruker nå resultatene som argument for sine prioriteringer. Rollene er altså byttet om.

Den andre endringen ligger i hvordan representantene *omtaler* nytte- kostnadsvurderinger. Denne endringen har sitt utspring i metoden for beregning av netto nytte og endringen i diskonteringsrenten, som vi nå vil komme inn på.

4.4 Representantens omtale av virkningsvurderinger

Fastsetting av diskonteringsrenten

I nytte- kostnadsanalyser vurderer man om nyttevirkningene (benefits), som ofte inntreffer noen år fram i tid, er større enn de investeringskostnadene (costs) som inntreffer tidligere. For å sammenligne nytte og kostnad, regnes de om til nåtidsverdier. Det skjer ved hjelp av en såkalt diskonteringsrente, også kalt kalkulasjonsrente. I forbindelse med etatenes arbeid med forslaget til Nasjonal

transportplan ble diskonteringsrenten endret fra tidligere år. Diskonteringsrenten er dermed nå høyere og differensieringen mellom transportformene er større⁷. En høyere rente innebærer at det legges mindre vekt på framtidig og langsiktig nytte i forhold til investeringskostnadene.

Forskjellene i renter kan gi dramatiske utslag på netto nytte. Et vegprosjekt som ved den nye diskonteringsrenten på 8 prosent gir en netto nytte på minus 170 millioner, kan ved den gamle renten på fem prosent gi en netto nytte på pluss 313 millioner (Samferdselsdepartementet 2004: 24). Den endrete diskonteringsrenten er altså noe av forklaringen på at nettonytte for veg- og baneinvesteringer kommer ut med såpass ulikt resultat i denne transportplanen sammenlignet med tidligere.

Finansdepartementet slo i rundskriv i 1999 og 2000 fast at diskonteringsrenten skal beregnes med en risikofri rente og et risikotillegg. Den risikofrie renten ble satt til 3,5 prosent for alle investeringsprosjekter. Risikotillegget skal variere med hvor konjunkturfølsom anvendelsen av investeringen er. (Finansdepartementet 1999 og 2000.)

Sektordepartementene fikk ansvaret for å tillempe bruken av disse retningslinjene til den enkelte sektoren. Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet ga ECON i oppdrag å utrede risikotilleggene i samferdselsektoren. Luftfarten, hvor trafikkeringen antas å være sterkt påvirket av økonomiske konjunkturer, fikk det høyeste risikotillegget. Korte kollektivreiser som antas å være mer robust for lavkonjunkturer, fikk det laveste risikotillegget.

Diskonteringsrenten i Nasjonal transportplan 2006-2015 er omdiskutert lenge før planen lander på stortingspolitikernes bord. I de fire transportetatenes forslag til Nasjonal transportplan poengteres det at: "Norge har nå ei av de høyeste kalkulasjonsrentene for transportprosjekter i Europa [...] Statens vegvesen stiller derfor spørsmål ved om hvorfor Norge skal ligge så høyt, [for] Norge har størst avstandshandikap i forhold til resten av Europa og størst behov for et effektivt transportnett" (Avinor et al 2003: 197).

Også i stortingsmeldingen ble det stilt spørsmål ved nivået på diskonteringsrenten. Det framgår at Samferdselsdepartementet har fått utført "uavhengige vurderinger" av renten, og at disse vurderingene kan gi grunnlag for "generelt lavere diskonteringsrenter med mindre spredning" (Samferdselsdepartementet 2004:24-25).

Hva mener komitémedlemmene?

Stortingsrepresentantene er gjennomgående skeptiske til nytte-kostnadsanalysene. Noen trekker på smilebåndet – én medgir at "jeg må nesten le" – andre utroper et spontant "huff!"

Svært mange trekker fram at Svinesundbrua er lønnsom på svensk side, men ikke på norsk, noe som er en konsekvens av at Norge og Sverige bruker ulike diskonteringsrenter. Dette er svært vanskelig å forstå og også å forklare i politiske samtaler rundt om i landet.

⁷ Diskonteringsrenten ble satt til (forrige NTP i parentes): Korte kollektivprosjekter: 5 (4), Bane for øvrig: 7 (4), Veg: 8 (5), Sjø: 9 (7), Luftfart: 10 (7) (Samferdselsdepartementet 2004a: 24).

Flere mer enn antyder at diskonteringsrenten er fastsatt politisk for å kunne argumentere for en lav investeringsramme på veg. En representant sier:

”Når det er en politisk prioritering at man skal satse for eksempel mer på kollektivtrafikk, da kan det være politisk opportunt å vise til at vegbygging er ulønnsomt. Men det betyr ikke at det er sant, og det har vi sett eksempel på. Når jeg har jobbet en del med disse tingene, så må jeg si at jeg har blitt i det minste stående undrende tilbake til at dette kan ha vært et styringsverktøy i så lang tid”.

Om forskjellen i samlet netto nytte for henholdsvis veg og bane sier den samme representanten:

”Det er et eksempel på en beregning som jeg har liten sans for. Det er klart, at det der er produsert ut i fra det skal være en helvetes veg å produsere veg, og det skal være rett i himmelen med jernbane”.

Et annet medlem av komiteen, som kommer fra et av regjeringspartiene, sier:

”[...] noen hevder, og jeg er tilbøyelig å være enig, at det ligger politiske vurderinger i dette [fastleggingen av diskonteringsrenten] i tillegg. Alt dette gjør at jeg har vært veldig forsiktig med å bruke disse elementene”.

Konsekvenser for bruken av nytte- kostnadsanalyser

Endringene av diskonteringsrenten og den debatten det avfødte, har gjort nesten alle representantene svært kritiske overfor de nytte- kostnadsberegningene som meldingen inneholder. Politikerne er blitt oppmerksomme på hvor sårbare slik beregninger er for endringer i metode.

En representant uttrykker sin skepsis slik:

”Utbedringer av småtraseer er omtrent det eneste som gir nytte, men totalutbygging av for eksempel firefeltsvei på begge sider av Oslofjorden gir negativ. Dette er ting som gjør at det er komplett umulig for oss å forstå det. [...] Det er helt klart at den debatten som det har vært om kalkulasjonsrenten, har vært med på å sette nytte- kostnadsanalysen enda mer i miskreditt. Men det er ikke første gang det har vært stilt spørsmålstegn ved det, selv om jeg tror det er første gang det har vært så godt mediestoff. [...] Vi tror ikke på det, kort og brutalt. Det ligger ikke noe rasjonelt bak det, vi bare vet at dette er feil”.

En annen representant sier:

”Jeg mener, hvis du skal gå etter disse måloppnåelsene⁸, da må du gjøre en del andre grep. Det er kanskje ikke lønnsomt å bygge i Nord-Norge. Det er ikke lønnsomt å bygge jernbane. Hvis man skal legge seg på at man skal ha en effekt ut av det, så kan man gjøre svært lite her i landet når det gjelder samferdsel. Jeg syns det rett og slett er noe tull. Og det er ikke et menneske av oss vanlige enkle folk som skjønner båret av det der. Da må du være økonom. [...] For meg har slike beregninger null betydning for

⁸ Representanten viser her til samfunnsøkonomisk nytte, reduksjon i samfunnets transportkostnader og reduksjon i bedriftsøkonomiske transportkostnader for næringslivet.

om man skal bygge den veien eller ikke. Det kan hende at den ikke er lønnsom, men for meg betyr det ikke noe. Jeg mener at man skal bygge den veien – i forhold til næringslivet, i forhold til at man vil ha bosetting, og i forhold til at man vil knytte dette landet sammen. Enten det gjelder luftfart eller vei. Da må man sette noen overordnede politiske mål. Men jeg sier ikke at man ikke skal ha beregninger av ting. Men det kan ikke være det som skal være det avgjørende. Da må en ta en del grep politisk. Det har vært mange veier og broer som har blitt bygd, som ikke har lønnet seg i det hele tatt”.

En tredje representant sier om nytte- kostnadsberegningene: ”Dette er noe kvasi-greier som ingen skjønnte noe av. En fjerde sier: ”Nytte- kostnadsanalyser er ikke noe en politiker kan bruke”. En femte betegner nytte- kostnadsberegninger som ”tenk på ett tall nesten”, og konkluderer med at den slags kan ikke brukes til noe. En sjette mener at i prosessen med Nasjonal transportplan ”vart nytte-kost ei sak, ikkje eit hjelpemiddel”.

Kun et enkelt parti uttrykker utvetydig støtte til nyttekostnadsanalysene i Nasjonal transportplan. En av partiets representanter sier: ”Det var bra å ha. Det er alltid fint med kost-nytte”.

Nesten samtlige politikere i Samferdselskomiteen er altså svært skeptiske overfor måten diskonteringsrenten er fastsatt på. Denne skepsisen preger synet på nytte-kostnadsberegningene. Det er ikke nytt at politikerne stort sett ikke *anvender* disse beregninger i deres konkrete prioriteringer. Men det er nytt, at de *omtaler* dem så negativt.

Konsekvensen for andre virkningsberegninger

Selv om det særlig er diskonteringsrenten og nytte- kostnadsberegningene som komitémedlemmene uttrykker mistillit til, kommer dette til en viss grad fram også overfor de andre beregninger i planen. En representant sier rett ut:

”Det er litt sånn, at vi har på en måte mistet troen på de beregningen som departementet gjør. [...] Det er tydelig at departementene har brukt dette [beregning av trafikkvekst] sånn som det passer dem. Eller direktoratene, jeg vet ikke hvem som har gjort det”.

Om beregningene av planens samlede virkninger sier representanten: ”Vi har mistet mye av troen på at de virkningene er riktige.” Vedkommende henviser til at partiet i høyere grad la vekt på informasjon fra andre kilder, for eksempel interesseorganisasjoner.

En politiker fra et av regjeringspartiene sier:

”Vi hevder, blant annet på vegtrafikk og spesielt på en del av strekningene, at prognosene er – noen kaller det bevisst – satt for lavt. Jeg tror ikke det er tilfelle [at de bevisst er satt for lavt], men vi bommet litt på trafikk-veksten.”

Mistro overfor embetsverket kommer til uttrykk, når vedkommende sier:

” Jeg stoler på departementet når det er mine egne som sitter der. Mest på mine egne, da.”

I forbindelse med omtalen av virkningsvurderingene i meldingen snakker en tredje representant om vanskeligheten ved ”å gå inn og sjekke om det stemte” og om ”påstandene”, som det er ”veldig vanskelig for oss å vurdere”.

De politikere, som her er sitert er ikke enestående tilfeller. Det er bemerkelsesverdige hvor mange av komitémedlemmene som anser trafikkprognoser, nyttekostnadsanalyser og andre virkningsvurderinger for å være politisk motivert. Man kan få inntrykk av at debatten rundt endringen i diskonteringsrenten har smittet av på politikernes tiltro til også andre opplysninger og særlig til andre virkningsvurderinger i meldingen, og dermed bidratt til å bryte ned politikernes mer generelle tillit til beslutningsgrunnlaget.

En politiker i komiteen setter imidlertid et skille mellom nyttekostnadsberegninger på den ene siden og andre virkningsberegninger på den andre: ” Vi politikere vil gjerne kjenne til virkningene, men nyttekostnadsberegningene har vi liten tro på”. Vedkommende mener altså at den politiske kritikken er rettet mot nytte-kostnadsberegningene, og ikke mot andre virkningsberegningene i planen.

Grunnfjellet rystet

Det er sjeldent at metodiske endringer i et faglig beslutningsgrunnlag gjøres til gjenstand for politisk debatt. Med de store utslagene som endringen av diskonteringsrenten fikk for vurderingen av nettonytte for veg- og jernbaneinvesteringene, er det lite trolig at endringene ville gått upaktet hen. Det er likevel to forhold som kan ha fått betydning for den oppmerksomheten det fikk.

For det første har etatene og Samferdselsdepartementet selv stilt spørsmål ved diskonteringsrenten, og dermed også ved resultatet av nytte- kostnadsanalysene. Politikerne ble altså gjort oppmerksomme på at dette var problematisk. Dette kom fram – som tidligere nevnt – av etatenes forslag til Nasjonal transportplan og i selve stortingsmeldingen. Flere politikere henviser til dette og til at de gang på gang har spurt ulike departement og Vegdirektorat om en god forklaring, uten å få det. Komitémedlemmene har altså på sett og vis fått *faglige* argumenter for å avvise de faglige beregningsmetodene.

For det andre er det også en mer politisk forklaring: Med en positiv nytte av jernbaneinvesteringene og en negativ nytte for veginvesteringene, rystes grunnfjellet i samferdsels-Norge. Tradisjonelt har vegtilhengerne brukt den positive nytten som argument for økt prioritering av veg, gjerne på bekostning av jernbane, mens jernbanetilhengerne ikke har vært synlig brydd av negativ nytte.

Nå er situasjonen snudd på hodet. Jernbanetilhengerne bruker den positive nytten som argument – selv om de tradisjonelt har vært skeptiske til beregningsmåten. For vegtilhengerne i komiteen, som utgjør et flertall, har det vært svært vanskelig å svelge den økte differensieringen av diskonteringsrenten mellom veg og bane. Den lave nettonytten for de samlede veginvesteringene har rettet oppmerksomheten mot hvordan beregningene egentlig foregår. Dermed har denne komiteen, sammenlignet med tidligere samferdselskomiteer, antakelig fått bedre kunnskap om metodene og også et bedre grunnlag for å ta stilling til hvilken vekt man skal legge på nytte- kostnadsberegninger i prioriteringen mellom ulike investeringsprosjekter eller sektorer.

For dem som arbeider fram beslutningsgrunnlaget og som kunne ønske seg prioriteringer mer i tråd med hva som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt, må endringene i holdningene til nytte- kostnadsberegningene være heller nedslående. Det er nettopp blant representantene fra de partiene som tidligere har uttrykt at de legger vekt på nettonytte, at også kritikken mot nytte- kostnadsanalysene er sterkest. Dermed er grunnfjellet rystet, ikke bare i den forstand at vegtilhengerne har endret holdning til nytte- kostnadsvurderingene, men også at de som har vært opptatt av nettonytte, nå nærmest avviser det som relevant for beslutningene.

Slutt med virkningsvurderinger?

Hva mener så politikerne er konsekvensene av at de i svært begrenset grad bruker virkningsvurderingene, og av at de har en generell mistro til virkningsberegningene i Nasjonal transportplan? Bør planen i framtida ikke ha denne typen beregninger?

I og med at det framfor alt er nytte- kostnadsanalysene som blir utsatt for kritikk, har vi spurt komitémedlemmene om man da ikke like godt kan utelate denne typen beregninger i Nasjonal transportplan. Representantene deler seg her i tre ulike grupper:

- En gruppe mener at slike beregninger ikke hører hjemme i politiske beslutningsprosesser. For denne gruppen politikerne kan man altså like godt la være å lage denne type beregninger.
- En annen gruppe, som er den største, ønsker beregninger, men de ønsker beregninger som de kan feste større lit til. De etterspør særlig en annen diskonteringsrente som ville ha gitt beregningsresultater mer i overensstemmelse med flertallets ønsker. Synspunktet kommer til uttrykk i komiteens innstilling til Stortinget, der en samlet komité ber om at ”det vert utvikla betre system” (Samferdselskomiteen 2004: 26).
- Et lite mindretall er tilfreds med nytte- kostnadsanalysene og de øvrige virkningsvurderingene i Nasjonal transportplan.

Flertallet ønsker altså virkningsberegninger og også analyser av nettonytte i Nasjonal transportplan. De skal bare beregnes på en annen måte. Nytteløshetsanalyser med en lik, eller i alle fall en mindre differensiert diskonteringsrente, ville antakelig tilgodese flertallets ønsker.

Et spørsmål om legitimitet

Man kan så spørre hva flertallet vil med slike analyser når de stort sett ikke brukes. Dette var situasjonen også ved forrige korsveg, da diskonteringsrenten var annerledes.

Et forslag til svar kommer kanskje fra et av medlemmene av komiteen. Denne representanten har ikke brukt planens oversikt over virkningene av de samlede investeringene på veg og bane, men ønsker likevel at planen også i framtida skal inneholde slike beregninger. Han forklarer dette slik:

”Den typen informasjon er viktig, for det har noe med autoriteten til en stortingsmelding å gjøre også. Den henvender seg ikke bare til politikerne,

den henvender seg til samfunnet, og i samfunnet så befinner det seg ulike mennesker med ulike interesser. Og hvis dokumentet [Nasjonal transportplan] bærer preg av å ha svakheter i beslutningsgrunnlaget, så vil samfunnet reagere på det, og da vil det på en måte forsterke presset på Stortinget med den type informasjon. Dermed ville vi kanskje risikere å sitte som komité og måtte produsere enda mer skriftlig stoff – for på den måte å få tilbake autoriteten”.

Denne representanten tilkjennegir altså at virkningsberegningene er viktige, ikke som grunnlag for prioriteringer, men for å gi legitimitet til Nasjonal transportplan og antakelig også til den politiske prosessen rundt planen.

Politisk fastsatt diskonteringsrente?

Så kan man spørre hvilken hjelp det vil være med en nytte- kostnadsanalyse hvis diskonteringsrenten er fastsatt slik at analysene skal gi det resultatet man ønsker. Noen av utsagnene i intervjuene med komitémedlemmene kan tolkes som at de ønsker en politisk fastsatt diskonteringsrente. Med unntak av ett parti, er misnøyen med den høye kalkulasjonsrenten for veginvesteringer tverrpolitisk.

Fremskrittspartiet fremmet i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan forslag til vedtak i Stortinget om at kalkulasjonsrenten (diskonteringsrenten) for *veginvesteringer* skal settes til fire (ikke åtte, slik det er gjort i beregningene i planen). Dette forslaget fikk likevel bare Fremskrittspartiets stemmer. Noen måneder senere fremmet imidlertid Senterpartiet et forslag for Stortinget om å sette kalkulasjonsrenten for *alle* samferdselsprosjekter til fire prosent. (Dokument 8:8 (2004-2005).) Forslaget ble behandlet i Stortinget 1. februar 2005, men fikk bare Senterpartiets og Fremskrittspartiets stemmer.

Fremskrittspartiets forslag i forbindelse med behandlingen av transportplanen, ville ha medført at veginvesteringene fikk en lavere diskonteringsrente enn investeringer i alle andre transportformer. Det ville igjen ha gitt en relativt sett høyere nytte for veginvesteringer, sammenlignet med alternative investeringer i transportsektoren. Senterpartiets forslag innebærer en lik diskonteringsrente for alle transportformene. I sin konsekvens ville det ha gitt en relativt sett høyere nytte særlig for luftfarten, som nå har en diskonteringsrente på 10 prosent. Logikken i dagens fastsettelse av diskonteringsrenten, som innebærer at investeringene med høyest risiko også skal beregnes med høyest kalkulasjonsrente, ville dermed blitt opphevet. Diskusjonen om diskonteringsrenten dreier seg altså om to elementer: Hvor høy renten skal være og om diskonteringsrenten skal differensieres mellom ulike transportformer (ulik størrelse på risikotillegget).

Debatten i Stortinget da Senterpartiets forslag ble behandlet, kaster lys over hvordan stortingsrepresentantene og statsråden ser på diskonteringsrenten og bruken av nytte- kostnadsanalyser (Stortinget 2005).

Saksordføreren gjør i innledningen til debatten rede for at flertallet mener at renten ikke skal fastsettes politisk, men ut fra faglige vurderinger og ut fra samme prinsipp som i andre sektorer. Dette er først og fremst et faglig spørsmål og politisk fastsetting kan føre til stor uforutsigbarhet.

Nivået er uforståelig

I debatten viser Fremskrittspartiet til at diskonteringsrenten for samferdselsprosjekter – og særlig for vegprosjekter – er satt mye høyere i Norge enn i andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Representanten mener det er ”uforståelig hvordan kalkulasjonsrenten er satt til åtte prosent” for vegprosjektene:

”Det er [...] ingen logisk forklaring på at investeringer i veg skal være pålagt en annen rente enn investeringer i prosjekter knyttet til for eksempel jernbane, hvis man ikke av politiske årsaker ønsker en vridning av investeringene fra én transportsektor til en annen. Og det er da lov å undres over om det ikke er akkurat det som har skjedd over tid.

Et annet minus, sett med Fremskrittspartiets øyne, er at differensieringen av renten svekker en friest mulig konkurranse mellom transportformene og dermed gir en høyere pris til brukeren enn det som er nødvendig. Fremskrittspartiet ønsker derfor at renten fastsettes til 4 % for alle transportformer.”

Fremskrittspartiet får støtte for at fastsettingen av diskonteringsrenten er ”uforståelig” også fra Arbeiderpartiet – som ikke støtter forslagene verken fra Senterpartiet eller Fremskrittspartiet. Arbeiderpartiets representant sier i debatten:

Det er heilt uforståeleg for folk flest, inkludert dei fleste av oss som sit i denne salen, at det ikkje skulle vera lønsamt å investera i samferdsle for at folk både kan arbeida og bu i heile dette landet. Kalkulasjonsrenta sitt høge nivå har noko av skulda for at det inntrykket er skapt. For det er faktisk slik at Svinesundsbrua er vurdert til å ha ein netto nytte på svensk side, men ikkje på norsk side. Når me veit kor mange fleire harrayturar det er frå Noreg til Sverige enn motsett, heng ikkje det på greip.

[...] Arbeidarpartiet ville likevel ikkje gå inn for politisk å bestemma nivået, men me ville gje nokre signal om at slik me har det no, kan me ikkje ha det. Me har vore positive til at det kan vera grunn for å ha ei differensiert kalkulasjonsrente for dei ulike transportformene, og me har vore heilt klare på at nivået må ned, særleg på veg. Nytte-kost-vurderingar har jo ein avgrensa verdi. Det er ikkje slik at me legg oss flate for dette som det einaste argumentet for om me skal gå inn for eit prosjekt eller ikkje. Men det vert skapt eit slags psykologisk klima som gjev ei kjensle av at no bruker me pengane ulønsamt, når me har dette høge nivået. Me meiner det framleis skal vera fagleg bestemt, men som sagt: Dette må ned.”

Kritiske til bruk av nettonytte

Kristelig Folkeparti viser til at partiet ved flere anledninger ”har stilt spørsmål omkring problematikken i forbindelse med lønnsomme og ulønnsomme prosjekt,” men at partiet er mot at man politisk skal fastsette kalkulasjonsrenten.

Senterpartiet, som er forslagsstilleren, sier:

”Det [er] grunn til å peike på at samfunnsøkonomiske analysar av samferdsleprosjekt ofte har blitt kritiserte, og det har vore stilt spørsmål

ved om dei er gode nok som avgjerdsgrunnlag. Det kan difor ikkje seiast at dei høge kalkulasjonsrentene i Noreg har ei solid fagleg forankring.”

Igjen ser vi at flere av representantene kritiserer det faglige grunnlaget for diskonteringsrenten og de samfunnsøkonomiske analysene. De har ikke tillit til at vurderingene er gjort riktig. Men i tillegg blir det pekt på at man ”ikke skal legge seg flat” for netto nytte som vurderingskriterium.

Vi har tidligere i dette kapitlet konkludert med at stortingsrepresentantene verken nå eller ved tidligere behandlinger av transportplanene, legger særlig vekt på nytte- kostnadsvurderinger og andre virkningsberegninger når de skal gjøre prioriteringer i transportpolitikken.

Skal drive politikk

Stortingsdebatten fra februar 2005 om diskonteringsrenten gir likevel et supplerende bilde. Det oppleves som ubehagelig rent politisk at samferdselsinvesteringene, og da særlig veginvesteringene, kommer så dårlig ut av nytte-kostnadsberegningene. Hvis representantene ikke hadde brydd seg om dem i det hele tatt, hadde de heller ikke tatt seg bryet med å drøfte diskonteringsrenten. Dårlig netto nytte svekker legitimiteten til de prioriteringene de gjør og beslutningene som fattes.

Statsråd Torild Skogsholms innlegg i debatten kan stå som illustrasjon på at synet på nytte- kostnadsberegninger er politisk fellesgods og ikke en konflikt mellom Stortingsrepresentanter og regjering:

”Jeg vil advare mot at man bruker kun teoretiske beregninger for de beslutningene man gjør politisk i forhold til hvor man skal bruke pengene. Hvis vi visste at metodikken var fullkommen, kunne vi gjort det, men da trengte vi ikke politikere. Men vi er politikere, ombudsmenn for innbyggerne i dette landet, og vi skal målbære de behovene vi ser finnes rundt om. Derfor ser jeg på kalkulasjonsrenten og metodikken til samfunnsøkonomiske analyser som ett element i forhold til de avgjørelsene som skal tas.”

4.5 Oppsummering

Virkningsberegningene i Nasjonal transportplan har formelt to formål. De skal for det første hjelpe politikerne til at treffe informerte valg, det vil si de skal fungere som en del av grunnlaget for politiske prioriteringer. De oppdaterte beregningene skal for det andre være styrende for Jernbaneverkets og Vegdirektoratets videre arbeid. I og med at virkningsberegningene uttrykker de forventede resultatene av Nasjonal transportplan, kan man snakke om at Stortinget styrer etter de forventede resultatene, altså en form for resultatstyring.

Virkningsberegningenes rolle som grunnlag for prioriteringer er begrenset. Virkningene av planens samlede investeringer på veg og jernbane har tilsynelatende ingen reell betydning for politikernes prioriteringer, mens virkningsberegningene på konkrete prosjekter anvendes av noen få. Det samme var tilfellet siste gang Stortinget behandlet en Nasjonal transportplan. Når virkningsberegningene spiller

en begrenset rolle for politikernes prioriteringer, kan man spørre hvilket grunnlag politikerne da anvender for deres prioriteringer. Dette spørsmålet vender vi tilbake til i kapittel 7.

Hvordan de oppdaterte virkningsberegningene fungerer som styringsredskap faller utenfor rammene av dette prosjektet. Det er likevel bemerkelsesverdig at politikerne i Stortingets samferdselskomite *generelt* uttrykker stor mistro særlig til nytte- kostnadsanalysene, men også til andre virkningsvurderinger. Det er nytt. Vi konstaterte i forrige kapittel, at man vanskelig kan snakke om at politikerne styrer på mål. Alternativet – som også erfares i andre land – er styring på resultater. I transportpolitikken betyr det i norsk sammenheng styring i forhold til virkningsberegninger. Vi kan med dette kapitlet konstatere at det store flertallet av samferdselskomiteens medlemmer har mistet tilliten til i hvert fall noen av de virkningsberegningene som etatene skal styres etter og i neste omgang rapportere i forhold til.

Mål og resultatstyring er grunnlaget for delegeringen av beslutningskompetanse til etatene. Hvis man ikke kan snakke om at politikerne styrer på mål, og hvis politikerne har mistet tiltro til noen av de virkningsberegningene som er grunnlaget for resultatstyringen, er det naturlig å spørre: Hva er da politikernes syn på delegering? Det er temaet for neste kapittel.

5 Å delegere

5.1 Innledning

En sentral målsetting med mål- og resultatstyringen er at det politiske nivået skal overlate flere enkeltsaker til forvaltningen. Denne delegeringen skal på den ene siden frigjøre tid til å tenke mer langsiktig og overordnet og legge til rette for ”mer styring i stort og mindre i smått” (Christensen og Lærgreid 2000:157). Delegering er dermed en integrert del av ideen om mål- og resultatstyring. Som vi har gjort rede for i kapittel 1, behandler Stortinget i dag færre enkeltprosjekter, særlig innen vegsektoren, enn det som var tilfelle da de behandlet tidligere planmeldinger i sektoren. Det har med andre ord skjedd en delegering fra Stortinget og til transportetatene.

Parallelt med dette har også fylkeskommunene fått økt innflytelse i transportplanleggingen og over prioriteringene, særlig på det øvrige riksvegnettet (riksveger med unntak av stamveger). De siste årene er det i tillegg iverksatt en del forsøk der fylkeskommuner og sammenslutninger av fylkeskommuner eller kommuner, har fått mer direkte råderett over disponeringen av bevilgningene til de øvrige riksvegene. Det har dermed over år også skjedd en delegering fra staten til lavere forvaltningsnivå.

De institusjonelle endringene i transportsektoren innebærer at oppgaver som tidligere ble ivaretatt av forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter (BA) nå ivaretas av statlige aksjeselskaper. Med unntak av tilsynsoppgavene, betyr ikke disse institusjonelle endringene i seg selv nødvendigvis økt delegering, men at det delegerte ansvaret er flyttet på mer armlengds avstand fra de politiske organene. Stortingets direkte innflytelse over tilsynene og selskapene er og skal være begrenset.

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvordan samferdselskomiteens medlemmer ser på spørsmålet om delegering til henholdsvis transportetatene, til lavere forvaltningsnivå og til selskapene.

5.2 Investeringsbeslutninger til etatene

Det er bred oppslutning om at Stortinget skal ta stilling til større investeringer på stamvegene og jernbanestrekningene og overlate de øvrige investeringsbeslutningene til disse etatene i samarbeid med fylkeskommunene. De fleste komitémedlemmene synes å mene at Stortinget har tilstrekkelig innflytelse over investeringsbeslutningene og at arbeidsdelingen mellom Stortinget og etatene fungerer bra slik den er i dag.

Noen av representantene trekker fram at Stortinget ikke er et fagorgan og at mange beslutninger i transportpolitikken krever fagkompetanse som de som politikere ikke kan sitte inne med. En trekker fram mer tekniske beslutninger som eksempler på hva som skal delegeres, men legger samtidig vekt på at fagetatene også må ha en viss budsjettmessig frihet.

Et medlem som ønsker mindre behandling av enkeltprosjekter i Stortinget enn det er lagt opp til i transportplanen, viser til at Stortinget ofte i realiteten behandler prosjektene to ganger: Først i Nasjonal transportplan og deretter i de såkalte samleproposisjonene:

” Vi trenger vel ikke samleproposisjonene heller. Vi burde behandlet de prioriterte prosjektene av en viss størrelse, ikke alle bitte små greier. Vi kunne satt noen rammer på hva som skal brukes på de ulike strekningene og behandlet de største prosjektene i NTP. Så slipper vi å få dem tilbake som enkeltsaker. [...] De sier vi er opptatt av detaljer, men de legger jammen opp til det også.”

Ikke mer delegering

En *ytterligere* delegering av investeringsbeslutningene til etatene eller departementet alene får ikke støtte fra noen av de øvrige representantene. En representant understreker at for folk ute i landet, dreier samferdsel seg om politikk, og Stortinget kan ikke delegere fra seg politisk ansvar til administrative organ. Også en annen representant framhever betydningen av politisk styring og at samferdsel er politikk og ikke bare fag. Representanten viser til det svenske planleggingssystemet og sier:

”Når vi treffer våre svenske kollegaer, så sier de at det ikke er dem som bestemmer at en flyplass blir nedlagt. Vi har ikke et sånt forhold mellom politikere og velgere i Norge at vi kan si at det er ikke vårt bord og at vi bare har laget noen målsettinger.

En annen representant for et annet parti viser også til Sverige og sier:

”I Sverige gjør de ikke vedtak om enkelte vegstubber, men bestemmer seg for investeringer på vei, på bane, de tar de store prosjektene. Mens vi går nok mer ned i detaljene. Jeg synes det er greit sånn som vi gjør det her. At det kanskje skal bli en regjering som alene skal styre for mye av detaljene, det er jeg ikke automatisk villig til å gå inn på.”

En representant sier at det politiske nivået fortsatt bør ha ansvaret for å fastsette de overordnede målsettingene og strategiene, men at detaljplanleggingen, anbudsettelser, valg av tekniske løsninger og prioritering av hvor utbyggingen av strekninger skal starte, gjerne kan overlates til etatene. Men representanten legger samtidig til:

”Jeg har ikke lyst til å overlate så mye til departementene. Jeg vil gjerne ha folkestyring over det meste, selv om departementene kan sies å være en slags form for folkevalgt styring. Men det er en mektig tungt byråkrati som legger de fleste premissene. Jeg er ikke villig til å gi så mye makt fra verken Storting eller fylkesting eller kommunestyre til byråkratiet.”

En av representantene som sier seg i ”prinsippet” enig i mål- og resultatstyring som styringsteknikk, viser til at delegering ikke alltid er like enkelt i en politisk hverdag:

”Da er vi inne på disse små, viktige bitene som har med politikkenes vesen å gjøre. Vi skal være synlige i våre hjemfylker og i landet for øvrig på konkrete saker og ikke bare på prinsipper. Det er veldig ergerlig om det er embetsverket og departementet som skal selge ut en vegstump i mitt fylke, og ikke jeg.”

Medlemmene av Stortingets samferdselskomité er altså stort sett fornøyd med den arbeidsdelingen som i dag eksisterer mellom Stortinget på den ene siden og departementene og etatene på den andre. Med unntak av en representant, er det ikke støtte for en *utvidet* delegering til etatene. Arbeidsdelingen er ikke prinsipielt begrunnet, men mer tuftet på en pragmatisk holdning til hvilke avgjørelser som best kan fattes hvor. Tilliten til at de ordinære forvaltningsorganene gjennomfører den politikken Stortinget ønsker er stor. En representant sier det slik:

”Er vi gode nok på makrostyring, så er det andre som er like gode på å gjennomføre det, hvis lojaliteten er på plass – og det må man nesten forutsette.”

5.3 Fra stat til fylker og regioner

Det er klare partipolitiske skiller i synet på om det er ønskelig med en ytterligere delegering til fylker eller regioner. Fremskrittspartiet og Høyre som prinsipielt mener at man ikke har behov for et tredje folkevalgt nivå mellom stat og kommune, er også mot at fylkeskommunene eller eventuelt nye større regioner skal få overført mer beslutningsmyndighet i samferdselspolitikken. Representanter for de øvrige partiene er atskillig mer positive til å overføre mer beslutningsmyndighet til fylkeskommunene eller til nye større folkevalgte regioner. For noen av disse er nettopp danning av større folkevalgte regioner, til erstatning for dagens fylkeskommuner, en forutsetning for økt delegering.

Det ser altså ut til at det mer overordnede forvaltningspolitiske standpunktet er førende for synet på arbeidsdeling og fordeling av beslutningsmyndighet mellom stat og fylke i transportpolitikken. Representanter som ønsker kun to forvaltningsnivå, argumenterer for eksempel for en todeling av vegnettet i kommunale veger og statlige riksveger. En av disse representantene mener at fylkeskommunene heller ikke burde hatt ansvaret for kollektivtransporten. Så lenge de har det, mener han at tilskuddet til kollektivtrafikken bør øremerkes og ikke gå inn i det ordinære rammetilskuddet til fylkeskommunen. Denne representanten er skeptisk til at fylkeskommunenes skal kunne prioritere samferdselsmidlene opp mot andre behov:

”Ut fra erfaring er det en mindre del enn det som ligger inne i rammebevilgningene, som konkret blir brukt til samferdselsformål. Jeg frykter samferdsel vil tape. Jeg er litt sånn sektorpolitiker. Så pass ærlig må man ha lov å være.”

To representanter er også kritiske til forsøksordningene der fylkeskommuner eller sammenslutninger av fylkeskommuner får økt frihet i disponeringen av

investerings- og driftsmidler. Motstanden bunner dels i deres generelle syn på det å ha tre forvaltningsnivåer. Men i tillegg framfører de demokratiske argumenter mot forsøkene:

”Jeg skal innrømme at jeg var skeptisk, og fortsatt er skeptisk til disse såkalte forsøkene, der du har disse tre fylkene nedover på vestsiden av Oslofjorden og Vestland fylkene som skal inn og ha direkte innvirkning. De ønsker også innvirkning på stamveiene, nå er det bare investeringene på riksveger de har. Jeg synes det er å gå for langt. Da overlater du [beslutninger] til et ikke-politisk organ. Jeg har vært prinsipielt skeptisk til at vi skal overlate myndighet til for eksempel Vestlandsrådet, som er et råd oppnevnt av fylkeskommunene. Arbeidsdelingen ellers synes jeg fungerer.”

I kontrast til dette synet, ser en annen representant for seg at fylkeskommunens oppgaver overføres til staten og primærkommunene og at sammenslutninger av kommuner så kan løse oppgaver på mandat fra de større primærkommunene, uten at disse dermed utgjør et tredje folkevalgt forvaltningsnivå.

Ytterligere delegering innen vegsektoren

De representantene som ønsker økt delegering til lavere forvaltningsnivå, ser først og fremst for seg et økt fylkeskommunalt eller regionalt ansvar innen vegsektoren. Flere ønsker at fylkeskommunene skal få enda større innflytelse over det øvrige riksvegnettet enn de har i dag.

For noen er dette begrunnet med at ansvaret for kollektivtrafikken og for investeringsbeslutninger på det øvrige riksvegnettet bør ligge til samme forvaltningsnivå, slik at disse prioriteringene blir sett i sammenheng. En av disse representantene mener at enten bør investeringsmidlene til det øvrige riksvegnettet inngå i det generelle rammetilskuddet, eller så bør midlene til kollektivtiltak øremerkes, slik at de to tiltakene behandles likt:

”Det er meningsløst at vi skal sitte og øremerke fylkesveger mens kollektivmidlene skal sloss med videregående skole og andre formål. Det er en av årsakene til at vi ikke har helt grep om kollektivtransporten. Enten må du ta det [kollektivmidlene] inn i samferdselsbudsjettet eller så må du kaste riksvegene ut også. Det er ikke noen heldig organisering, det er for mange rare ordninger som er blitt lappet på mange ganger og som ikke fungerer.”

En tredje representant er åpen for at alle bevilgningene til veger, med unntak av til stamveger, kan innlemmes i det fylkeskommunale rammetilskuddet. I tillegg ser denne representanten for seg at de regionale vegkontorene kan legges under regional folkevalgt styring.

Flertallet av de komitémedlemmene som er positive til å delegere flere avgjørelser innen vegsektoren til lavere forvaltningsnivå, er likevel heller tilbakeholdne overfor delegering innen andre transportsektorer. En representant mener man godt kan legge ansvaret for kjøp av tjenester i den regionale luftfarten, eierskapet til kortbanenettet og kjøp av jernbanetjenester til fylkeskommunene. En annen representant støtter en slik delegering – med unntak av kjøp av jernbanetjenester – under forutsetning av at fylkeskommunene erstattes av et større regionalt folke-

valgt organ. De øvrige medlemmene av komiteen støtter ikke opp om en slik delegering, selv om to av dem stiller seg åpne for å kunne diskutere eventuelle forslag.

5.4 Armlengdes avstand til selskapene

Flere partier ser spørsmålet om delegering til administrasjonen i sammenheng med deres syn på utskilling og selskapsdanning innen samferdssektoren. Det generelle bildet er at motstanderne av reformene mener at selskapsdanningen svekker den politiske styringen.

Noen av tilhengerne mener derimot at selskapsformen like gjerne kan styrke den politiske styringen. De framhever eiermeldingene, budsjettene og kontraktsforhandlingene som viktige politiske styringsinstrumenter. Ved at Statsråden står ansvarlig overfor Stortinget, mener flere av disse representantene at Stortingets styringsmuligheter ikke er svekket, men styrket ved at flere styringsinstrumenter står til disposisjon ved at Statsrådets rolle som generalforsamling er blitt klarere.

Noen av dem framhever også at Stortinget ikke skal legge seg opp i detaljbeslutninger, men overlate forretningsmessige beslutninger til selskapene. Det er en fordel at vanskelige avgjørelser fattes på armlengds avstand fra Stortinget, mener flere. En viser også til at selskapenes frihet likevel er begrenset, for eksempel skal lufthavnstrukturen vedtas av Stortinget. Motstanderne av selskapsdanningen ser ikke på armlengdes avstand til selskapene som en fordel. Disse representantene opplever det som til dels frustrerende at ikke Stortinget kan spille en rolle i avgjørelser som for eksempel flytting av kontrollsentralen for luftfart på Østlandet (Oslo ATTC) fra Røyken til Sola.

Flere av representantene gir uttrykk for en skepsis, eller til og med mistro, til at Avinor A/S forvalter delegeringen på en god måte. Ut fra intervjuene kan vi ikke konkludere klart med hva denne manglende tilliten fra enkelte av representantene bunner i. Flere viser til Avinors håndtering av konkrete stridssaker, som flyttingen av kontrollstasjonen for Østlandet eller iverksettingen av resultatforbedringsprogrammet Take-off-05. Det er likevel i første rekke de representantene som er grunnleggende skeptiske til aksjeselskapsformen, som også er mest negative til delegering til statsaksjeselskaper. Det er derfor grunn til å tro at synet på Avinor A/S og til delegering er påvirket av motstanden mot selskapsdanningen og det de mener er en redusert politisk innflytelse.

Representanter fra flere parti mener det er problematisk at et selskap som er pålagt å drive forretningsmessig, også skal ha ansvaret for sikkerheten. De frykter at kravet til lønnsomhet vil ha innvirkning på hvordan sikkerhetskravene ivaretas.

Blant tilhengerne av omdanningen til aksjeselskap hersker det ikke en slik frykt. Disse representantene ser ikke at det er noen motsetning mellom det at selskapene er pålagt å drive forretningsmessig lønnsomt og etter bedriftsøkonomiske kriterier, og det å ivareta samfunnshensyn. De framhever derimot at sikkerhetskravene og eventuelle andre samfunnshensyn som myndighetene ønsker å ivareta, kan sikres gjennom den styringsformen som nå er etablert. Dette er etter deres mening mer et spørsmål om hvordan kontraktene utformes og eierskapet

utøves, enn et spørsmål om selskapsform. Dermed er det heller ikke den samme skepsisen til delegeringen til Avinor blant disse representantene.

Opposisjon eller posisjon har betydning?

Også blant regjeringspartienes representanter er det nyanser i hvor sterkt de støtter omdanning til selskaper, og ett av opposisjonspartiene er blant de klareste tilhengerne av selskapsformen. Med dette forbeholdet, er det sammenfall mellom det å tilhøre et opposisjonsparti og å være motstander av reformene.

En representant forklarer uenigheten om hvorvidt selskapsformen svekker den politiske styringen, nettopp med forskjellen mellom å være i posisjon eller opposisjon. Regjeringspartiene har naturlig nok bedre mulighet til å påvirke statsrådets utøving av rollen som generalforsamling og bestiller enn opposisjonen, blir det framholdt. Sammen med mange andre, trekker representanten fram departementets bestillerrolle som det viktigste styringsinstrumentet. Etter hans mening er det derfor naturlig at opposisjonspartiene opplever at deres politiske innflytelse har avtatt, mens regjeringspartienes representanter lettere kan ha innflytelse over departementets håndtering av kontraktene og utøving av eierrollen. Også blant opposisjonspolitikere viser noen til at Stortinget ikke har innflytelse på utformingen av for eksempel kvalitetskravene i kontraktene. Dermed ser det ut til at holdningen til selskapsdanning også kan ha rot i synet på forholdet mellom Storting og regjering, og ikke bare på forholdet mellom politisk eller administrativ styring.

5.5 Oppsummering

Det er ikke noen entydig oppfatning av hvor grensen går mellom det Stortinget skal beslutte om og det som kan overlates til andre. Når det gjelder etatene, har de fleste representantene en ganske pragmatisk holdning til delegering. Generelt synes det å være enighet om at det er en hensiktsmessig arbeidsdeling som nå er etablert mellom Stortinget på den ene siden og departementet og de ordinære forvaltningsorganene på den andre. Representantene har stor tillit til at de ordinære forvaltningsorganene, Statens vegvesen og Jernbaneverket, vil ivareta og forvalte den delegeringen de er gitt på en god måte. Representantene har altså ingen problemer med dagens delegering til de ordinære transportetatene. Det er derimot ikke støtte til *ytterligere* delegering til etatene.

I synet på delegering til fylkeskommunene eller eventuelle større folkevalgte regioner, er det klare partipolitiske skiller i komiteen. De som er mot et tredje folkevalgt nivå mellom stat og kommune, er også mot å delegere til lavere forvaltningsnivå. De som ønsker et tredje forvaltningsnivå, er stort sett svært positive til mer delegering innen vegsektoren. For noen av disse er dette imidlertid betinget av at fylkeskommunene erstattes av større folkevalgte regioner. Blant de som ønsker delegering, er det kun to representanter som ønsker å vurdere delegering innen andre transportformer enn veg, og kun en av dem ser for seg at også kjøp av jernbanetjenester kan overlates til fylkeskommunene eller større regioner.

Når det gjelder statsaksjeselskapene hersker det blant flere representanter en viss mistro, særlig til Avinor A/S. En mistro, som står i sterk kontrast til holdningen til de ordinære forvaltningsorganene. Dette kan antakelig dels forklares med at konkrete konfliktsaker, som flytting av kontrollstasjonen for Østlandet og striden om Take-off-05, sto på dagsorden da intervjuene ble gjennomført. Dels kan det forklares med noen av representantenes klare motstand mot danningen av aksjeselskaper i transportsektoren, og den reduserte politiske innflytelsen de mener selskapsformen innebærer. De konkrete stridssakene har gitt disse representantene syn for seg. I tillegg er det ganske stort sammenfall mellom det å representere et opposisjonsparti og å være mot selskapsformen. Opposisjonstilværelsen bidrar antakelig til å forsterke oppfatningen av redusert politisk innflytelse. Men også en representant fra et parti som dannet flertall for selskapsdanning, er blant dem som generelt ønsker ”folkestyring over det meste.”

I kapittel 3 og 4 har vi tatt utgangspunkt i at delegering er tett knyttet til mål- og resultatstyring. Delegeringen til transportetatene har sin legitimitet i at Stortinget skal styre på mål- og resultater og overlate enkeltsaker til forvaltningen. I sum skal dette gi ”mer effektivitet og bedre politisk styring” (NOU 1993:23).

I de foregående kapitlene har vi vist at samferdselskomiteens medlemmer ikke forholder seg til målformuleringene etter oppskriften for mål- og resultatstyring. Heller ikke Nasjonal transportplan er bygd opp med ”klare, stabile, konsistente og konkrete mål som skal fungere som forpliktende målestokker for oppnådd resultat (Christensen og Lægreid 2002:156).” Det er heller ikke en slik planmelding representantene – kanskje med ett unntak – ønsker seg (se kapittel 3).

I kapittel 4 har vi også vist at representantene – igjen med ett unntak – ikke bruker virkningsvurderingene. Særlig nytte-kostberegningene har de rett og slett ikke tillit til. Dermed kan man heller ikke karakterisere styringssystemet i transportsektoren som resultatstyring for Stortingets vedkommende. Delegering derimot, er gjennomført og den støttes av samtlige når det gjelder de ordinære forvaltningsorganene. Det er bare den representanten som både støtter mål- og resultatstyring som styringsteknikk og som til en viss grad har forholdt seg til virkningsberegningene, som tar til orde for ytterligere delegering.

6 Å tenke helhet

6.1 Innledning

Behovet for en helhetlig transportpolitikk var en viktig beveggrunn for å gå bort fra de sektorvise infrastrukturplanene for henholdsvis veg, jernbane, havn og luftfart, og over til Nasjonal transportplan. Nesten samtlige av de komitémedlemmene vi har intervjuet framhever behovet for helhet i transportpolitikken. Da Transportøkonomisk institutt analyserte behandlingen av den forrige Nasjonale transportplanen, kom det fram at komitémedlemmene har ulike oppfatninger av hva en helhetlig transportpolitikk faktisk innebærer (Ravlum og Stenstadvold 2001:25-30). Også denne gangen legger komitémedlemmene noe ulike forståelser i behovet for sammenheng og helhet i transportpolitikken. I hovedsak kan vi plassere representantenes definisjon av helhet under tre overskrifter:

- Felles og samtidig behandling,
- Helhetlig tilnærming i konkrete områder,
- Helhetlig prioritering og virkemiddelbruk.

6.2 Felles og samtidig behandling

Absolutt alle komitémedlemmene ønsker at Nasjonal transportplan fortsatt skal omfatte alle de fire transportformene. Noen beskriver NTP som fire sektorplaner samlet innenfor én perm, og framholder at selv om man har kommet et stykke på veg, er man ikke i mål når det gjelder å se transportformene i sammenheng. Noen beskriver dette som en ”prosess” mot et høyere bevissthetsnivå og peker på at det er sunt at transportetatene, departementet og komiteen må forholde seg til hele transportsektoren under ett. Å behandle alle transportformene på samme tid, er en gevinst i seg selv, framholder en representant.

To av representantene er likevel noe tilbakeholdne til hva man kan oppnå. En av dem sier at ”man ikke skal dra dette med helhet lengre enn at det dreier seg om å få ting til å henge sammen”. Den andre omtaler målsettingen om helhet i transportpolitikken som ”utrolig ambisiøs”, og fortsetter:

” Jeg tror ikke det er bortkastet det vi har gjort [...]. Men hva konkret har vi fått igjen etter fire år, er spørsmålet. Jeg er ikke i stand til å si noe annet enn at vi har fått et høyere bevissthetsnivå. Det blir vi ikke gjenvalgte på, for å si det på den måten. Det er utrolig mye å tjene på det [helhetstenking] hvis man får det til. Men å gå fra suboptimalisering til en helhetsløsning i løpet av fire eller åtte år, det tror jeg er en håpløs oppgave. Og jeg tror

heller ikke at vi kommer til å nå det endelige målet. Men jeg er blitt utrolig mye mer bevisst på problemstillingene.”

Kyst og luft for dårlig behandlet

En del representanter mener at kyst- og luftfarten er for lite omtalt i meldingen, slik situasjonen også var ved behandlingen av den forrige nasjonale transportplanen. Denne gangen er likevel en representant klar og tydelig på at både Kystverket og Avinor er tilstrekkelig dekket i planen. En annen representant framhever at Kystverket har vært tilstede på komiteens befaringer i fylkene, og at havnespørsmål derfor har vært godt dekket gjennom prosessen. Denne representanten mener også at komiteen gjennom det siste året har hatt gode muligheter til å drøfte ulike sider ved Avinors virksomhet, og at luftfarten også er godt nok dekket i selve planmeldingen.

De fleste komitémedlemmene mener likevel at særlig kystfarten er for dårlig behandlet i meldingen. ”Kystverket er et stebarn i NTP,” sier et av medlemmene, og får støtte fra langt de fleste i dette synet. Representantene har ulike forklaringer på dette. Noen trekker fram at havnespørsmål er den eneste infrastrukturen som ligger under et annet departement, andre viser til at heller ikke Fiskeri- og kystdepartementet har forvaltningsansvar for kystfarten som helhet. Noen mener at det er naturlig at veg og jernbane får mest oppmerksomhet, i og med at disse transportformene utgjør de største budsjettpostene. Andre viser til at Statens vegvesen er den langt tyngste etaten og at planprosess og planverket er bedre tilpasset vegsektoren enn de andre. Flere av representantene som mener at Kystverkets arbeidsområder er for dårlig behandlet, er likevel enige om at denne transportplanen er langt bedre enn den forrige på havnespørsmål.

Noen av representantene mener at også Avinors virksomhet er for dårlig dekket i planen. Enkelte trekker fram at Stortinget tidligere har bedt om en mer grundig framstilling av flyplasstrukturen, men at departementet ikke har etterkommet dette. ”Luftfartsstrukturen henger i lufta,” som en av dem sier. En stiller også spørsmål ved hvor mye dialog Avinor og Jernbaneverket egentlig har hatt med fylkeskommunene, og en annen mener det skapte irritasjon i fylkeskommunene at ikke Avinors del av planen var inkludert i høringsdokumentet som ble sendt fylkene.

En mer helhetlig plan

Sammenlignet med behandlingen av den forrige transportplanen, er representantene denne gangen langt mer fornøyd med hvordan de ulike transportformene er omtalt i planen. Dette gjelder også for kollektivtrafikken, der flere viser til at komiteen også har hatt en egen kollektivmelding til behandling. Særlig omtalen av kollektivtransporten i byene framheves som meget god. Noen kunne tenke seg en noe mer utfyllende omtale av kollektivtransporten utenfor byområdene, selv om dette er et ansvar som ligger til fylkeskommunene.

En representant trekker fram at sykkel som transportmiddel burde vært viet mer plass. Sammen med en annen representant trekker representanten også fram at infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon mangler i planen. Likevel, om man ser helhet som et spørsmål om samtidig og felles behandling av alle transport-

formene (inkludert kollektivtrafikk), er konklusjonen fra de fleste at denne rulleringen av transportplanen representerer et skritt i riktig retning.

6.3 Helhet i og mellom regioner

Mange av representantene forbinder en helhetlig transportpolitikk med å løse samordningsproblemer innenfor konkrete geografiske områder. Noen snakker om behovet for å knytte landet sammen, noen om utvikling av knutepunkter og andre trekker fram at man må sørge for en rettferdig geografisk fordeling av investeringsmidlene. For mange av representantene går transportpolitikken rett og slett ut på å løse konkrete og praktiske samordningsproblemer ”der ute”.

Knutepunkter

Mange knytter helhetstenkingen til målsettingen om å få mer gods over fra veg til bane og sjø og mer persontransport fra bil til jernbane. Et medlem av komiteen uttrykker det slik:

”Jeg kan ikke snakke om å øke varetransporten til sjøs dersom jeg ikke legger til rette for bygging av veg til havnene. Jeg kan ikke sikre godstransport på jernbanen – som må leveres ”just in time” – hvis vi ikke har systemer, terminaler og sporkapasitet som gjør det mulig. [...] En helhetlig transportpolitikk er avgjørende for at disse tingene skal fungere.”

Også den forrige samferdselskomiteen framholdt denne forståelsen av helhet, og trakk fram at høye skott mellom de ulike transportformene hindret at planer og investeringer ble sett i sammenheng. Flere av komiteens medlemmer mener også denne gangen at man kunne lagt mer vekt på utvikling av knutepunkter for å fremme intermodalitet og legge til rette for en mer helhetlig bruk av transportnettet – ikke minst lette overgangen mellom bil og kystfart.

Regional tilnærming og rettferdig fordeling

Noen representanter er også opptatt av hvordan infrastrukturen som helhet fungerer innenfor en bestemt region eller fylke, at prioriteringen mellom transportformene må ta utgangspunkt i regionene eller at infrastrukturen skal bidra til å understøtte regionale prioriteringer og ses i sammenheng med virkemidlene innen andre sektorer i regionene. En representant trekker til og med fram sammenhengen mellom sykehussektoren og infrastrukturen innen de enkelte regionene. Å utvikle en transportpolitikk for byområdene og en annen for distrikts-Norge blir også nevnt under hatten en helhetlig transportpolitikk.

For enkelte representanter fra flere partier har helhetstenkingen klare fordelingspolitiske aspekter. Utsagn som ”å se hele landet under ett” eller å få til et ”sammenhengende transportnett” knyttes til det å få en fordeling av investeringsmidlene slik at alle regioner eller fylker blir tilgodesett. ”Hvis man skal ha spredt bosetting her i landet, må man også ha samferdselsløsninger som er knyttet sammen,” forklarer en representant. En annen representant forbinder helhet med ”å prøve å dekke behovene hele landet har.” Denne tilnæringsmåten innebærer

for eksempel at et parti ønsker å prioritere investeringsmidler på veg til deler av landet som ikke nyter godt av jernbaneinvesteringene.

Korridorer

Ved behandlingen av den forrige NTP var det kun en representant som uten forbehold var positiv til framstillingen av transportkorridorer hvor de fire transportformene ble behandlet samlet. Denne gangen er samtlige av dem vi har intervjuet, positive til at NTP inneholder en omtale av korridorer. Korridor-omtalen, også visualiseringen gjennom kart og figurer, karakteriseres som ”grei”, ”bra”, ”fornuftig”, ”fin å ha”.

Det er likevel tre representanter som kommer med ulike innvendinger. En representant mener det er uheldig at korridorene denne gangen var annerledes enn i den forrige NTP. Dette gjør det etter hans mening vanskelig å sammenligne over tid. En annen representant mener imidlertid at omleggingen av selve korridorene var fornuftig.

Det andre ankepunktet retter seg mer mot at komiteen ikke *benytter* seg av korridor-omtalen når de behandler enkeltprosjekter. Den tredje innvendingen mot korridor-omtalen kommer fra en representant som framhever nettopp korridorene som et viktig bidrag til helhetstenking. Denne representanten advarer likevel mot at korridor-omtalen kan føre til at man glemmer de øvrige delene av landet. På spørsmål om man bør utvikle NTP i retning av enda mer vekt på korridorer, svarer representanten:

”Kanskje. Men så må vi være oppmerksomme på at hele landet blir ikke dekket av korridorene. [De øvrige riksvegene og fylkesvegene] er kanskje det som fører fram til der fabrikken ligger, der fiskeoppdrettet ligger. De skal frakte fisken sin og må komme inn på en korridor. Korridor-omtalen syns jeg er grei, men vi må ikke nedprioritere det som da faller utenfor. Går vi utenfor korridorene så er det kanskje ikke så mange alternativ å velge i.”

6.4 Helhetlige prioriteringer

En helhetlig framstilling av transportpolitikken blir av flere sett på som det viktigste grunnlaget for å kunne gjøre prioriteringer på tvers av transportformer, mellom ulike regioner eller fylker, mellom distriktsområder og storbyer eller mellom for eksempel stamvegnettet og det øvrige riksvegnettet. Å ha et grunnlag for å gjøre ”helhetlige prioriteringer” blir av mange holdt fram som det viktigste formålet med å samle alle transportformene innen en og samme planmelding. Samtidig trekker en del av representantene fram at også virkemiddel som påvirker transportutviklingen, men som ligger utenfor samferdselskomiteens bord, burde vært drøftet i meldingen. Representantene forbinder dermed en helhetlig transportplan med samlet framstilling av de fire transportformene, men også av øvrige virkemidler som er tilgjengelige. En transportplan som dekker bredt, bidrar til å utvide stortingsrepresentantenes repertoar og handlingsrom. Dette ses som en forutsetning for å kunne gjøre politiske valg i forhold til ressursinnsats og annen virkemiddelbruk

Flere av representantene mener at transportplanen kunne ha inneholdt en omtale av flere virkemidler. Det er særlig avgiftspolitikken som trekkes fram. Medlemmene av samferdselskomiteen er bevisst på at avgiftspolitikken ligger i finanskomiteen. Enkelte ønsker likevel at avgiftene – særlig bensinavgiftene, men også brukerfinansieringen av Kystverket – blir drøftet og vurdert som transportpolitisk virkemiddel i forbindelse med Nasjonal transportplan. Det er i første rekke de representantene som er opptatt av å påvirke reisemiddelfordelingen, som trekker fram avgiftspolitikken og andre virkemidler som sentrale for transportpolitikken.

En representant sier:

”Vi har en målsetting om å få mer gods over fra vei til bane og sjø. Men det er en treg materie å få gjort noe med. Det har noe å gjøre med rammevilkår som ikke nødvendigvis samferdselskomiteen har hovedansvar for. Det går på skattlegging, det kan være knyttet til avgiftsbelastning, sjøfolks arbeidsvilkår og en del sånne ting, som gjør at vi sliter med å nå de målsetningene vi har.”

Bredde og helhet i framstillingen av NTP knyttes altså til muligheten for å nå sentrale målsettinger og til å gjøre prioriteringer i virkemiddelbruken, ikke minst den økonomiske ressursinnsatsen: ”Å få en logisk sammenheng i det vi gjør,” som en av dem sier.

På spørsmål om hva en helhetlig transportpolitikk er, svarer en representant at det dreier seg om se alle transportformene i sammenheng, ”slik at man kan oppnå en maksimal nytte av innsatsen.” Han understreker at denne nytten ikke nødvendigvis må måles ved hjelp av nytte- og kostnadsanalyser. Det er etter hans mening snakk om en mer ”implisitt nytte- kostnadsanalyse”. Og han legger til sin humoristiske variant av en definisjon:

”Du kan også si det sånn at en optimal helhetlig transportpolitikk er en transportpolitikk som gir Stortingets representanter den maksimale følelse av nytte og glede.”

Det er flere som mener hensikten med en helhetlig framstilling er å få mest mulig nytte ut av innsatsen. ”Det er en sum penger som skal fordeles, og det må vi ha et helhetlig grep på,” forklarer en representant. Denne representanten mener at stortingsmeldingen og beslutningsprosessen legger til rette for det.

En annen representant som også forbinder helhet med å velge hvor pengene skal settes inn, er ikke like positiv til beslutningsprosessen. Etter hans mening innebærer en helhetlig behandling at komiteen flytter penger til de områdene som er viktigst. Det skjer ikke, selv om NTP legger til rett for det, mener han. Nasjonal transportplan dreier seg ikke om stort mer enn en fordeling av penger mellom transportformene. Og når komiteen er så fastlåst i de økonomiske rammene, faller hele begrunnelsen for å ha en helhetlig behandling, mener han.

Også en annen representant som mener at helhetstenkingen, og særlig korridoromtalen, er nyttig når man skal gjøre prioriteringer, medgir at det ikke er så enkelt når det kommer til stykket. Korridoromtalen gir en bedre oversikt, men det er vanskelig rent politisk å nedprioritere en transportform til fordel for andre. Likevel er det nettopp de økte mulighetene for å bruke midlene mest mulig effektivt, som også for denne og flere representanter er hovedhensikten med en helhetlig framstilling i transportplanen. For disse representantene er det ikke

Nasjonal transportplan i seg selv som er til hinder for en slik type helhetstenking, men den politiske prosessen.

6.5 Oppsummering

Ingen av representantene uttrykker seg negativt om helhetlig transportpolitikk. Men det er likevel noe uklart hva som faktisk menes med helhet. Helhetstenking og å se i sammenheng er klart positive fellesbegreper, men de ulike representantene og partiene ønsker å oppnå ulike målsettinger med denne helhetstenkingen: Rettferdig geografisk fordeling, effektiv utnytting av de samlede investeringsmidlene eller å endre reisemiddelfordelingen. Ønsket om helhet, eller eventuelt kritikk av manglende helhet, bør derfor også forstås ut fra de politiske målsettingene representantene ønsker å realisere.

Da Transportøkonomisk institutt evaluerte samferdselskomiteens behandling av den forrige transportplanen (Ravlum og Stenstadvold 2001), framførte representantene mange av de samme innvendingene mot hvordan man i Nasjonal transportplan hadde klart å framstille transportpolitikken i en helhet: At planen fremdeles var for sektorpreget, at vegsektoren var for dominerende, at kyst- og lufttransporten ikke var tilstrekkelig behandlet. Denne kritikken er nå likevel mildnet. Det er en generell oppfatning i komiteen at den nye transportplanen er mye mer helhetlig enn den forrige. I motsetning til forrige gang, mener nå en samlet komité at framstillinger av korridorer er viktig for å få fram helheten og legge til rette for samordning på tvers av transportformene.

Mens det var selve stortingsmeldingen som forrige gang var skyteskive for såkalt manglende helhet, retter nå flere av komiteens medlemmer et kritisk blikk til deres egen evne til å benytte NTP til en helhetlig prioritering. Et par representanter er også noe kritiske til hva man egentlig kan oppnå med enda mer helhetstenking.

Flere av komitémedlemmene knytter helhet til en mest mulig effektiv virkemiddelbruk i forhold til målene. Målene spenner fra å knytte hele landet sammen, få en god fordeling av investeringsmidlene mellom ulike regioner eller fylker, og å endre reisemiddelfordelingen, særlig å få trafikkveksten fra veg og over til sjø eller kollektive transportmidler. Ønsket om helhet kan derfor forstås som et ønske om å utvide arsenalet av virkemidler for å nå de transportpolitiske målsettingene, selv om det varierer mellom representantene hvilke målsettinger de ønsker å realisere.

Noen av representantene er opptatt av å løse konkrete samordningsproblemer på konkrete strekninger eller i knutepunkter. Andre begrunner behovet for helhet med at det skal gi bedre mulighet til å oppnå resultater i forhold til de målene som er satt, og til og med med at helhet gir høyere effektivitet. Men heller ikke disse representantene bruker virkningsberegningene for å foreta en vurdering av måloppnåelse eller ulike former for effektivitet.

7 Å ha innflytelse

7.1 Innledning

Behandlingen av Nasjonal transportplan skal blant annet skape en arena for Stortinget til å få innflytelse på samferdselspolitikken. Vi analyserer i dette kapittel hvordan planen fungerer sett i et slikt lys. Spørsmålet er om prosessen med Nasjonal transportplan gir stortingsrepresentantene et politisk handlingsrom og hvilken reell innflytelse samferdselskomiteen har når planmeldingen kommer til behandling.

Vi analyserer først det politiske handlingsrommet, og ser deretter på hvilken betydning alternativ informasjon og kontakter i prosessen har for representantene.

7.2 Politisk handlingsrom eller avmakt?

Som vi har beskrevet i kapittel 2 har Nasjonal transportplan allerede tilbakelagt en lang distanse i regjeringen og regjeringspartiene, i departementer, etater, fylker og interesseorganisasjoner, før den lander i Stortinget.

Den har vært gjenstand for en inkluderende prosess. Konsekvensen er at det politiske handlingsrommet formelt kan se stort ut, men i praksis oppleves som ganske lite, når Stortinget innleder sin behandling av planen. En representant i Samferdselskomiteen gir uttrykk for holdningen hos de fleste, når vedkommende sier:

”Det er klart, at det har vært en lang og knallhard forutgående kamp om hva som skal stå i NTP når det legges frem for Stortinget. Den har vært rundt i etatene, ute på høring, fylkene har uttalt seg, kommuner har vært pådrivere i det her. Vi har vært på våre runder og fått sett hvordan de har prioritert. Fra posisjon så har vi hatt våre løpende debatter. Og jeg tror at når dokumentet er kommet på vårt bord, så er det så tungt, og det har så store konsekvenser hvis du tar fra en sektor og flytter til en annen. Da har du med en gang en interessegruppe på nakken. Det er kanskje noe avmakt blant politikerne, i forhold til å gjøre for store endringer. Samtidig, når produktet først har kommet til oss, så har det gjennomgått en rimelig stor prosess. Det ligger mye prestisje i det når en regjering legger fram en Nasjonal transportplan. Det gjør at posisjon prøver seg ikke på de store endringene”.

Ifølge denne representanten opplever altså politikerne at på det tidspunktet hvor planen behandles i Stortinget, er deres reelle politiske mulighet for å gjøre endringer svært begrenset. Dokumentet er tungt og gjennomarbeidet, og endringer har for store konsekvenser. Dette gjelder særlig for regjeringspartienes

representanter, men også for opposisjonen. En representant for et av opposisjonspartiene sier om det å gjøre endringer i fordelingen av infrastrukturinvesteringer mellom de enkelte fylkene:

”Vi har gått inn og kuttet en del på veger som regjeringen har foreslått. Det gjør ikke de andre partiene, de legger bare til. Det handler om at det er et veldig press. Vi har vært rundt i alle fylkene, det er et veldig press, så det å begynne å kutte – det er det ikke politisk vilje til å gjøre. Det er politikk. Du kan si at det er politisk vanskelig å gjøre det.”

Den omfattende prosessen begrenser dermed det politiske handlingsrommet under selve behandlingen av planen i komiteen. Det gjelder for både regjeringspartiene og for opposisjonen. Regjeringspartienes største påvirkning av Nasjonal transportplan foregår før framleggelsen for Stortinget. ”Den påvirkningen vi hadde på NTP, den skjedde for 90% vedkommende før stortingsmeldingen var lagt fram”, sier en representant fra regjeringspartiene. Etter framleggelsen for Stortinget ser disse partiene sin oppgave som å forsvare meldingen.

Selv om opposisjonen ønsker å formulere en alternativ politikk, er det grenser for hvor radikalt de kan gå til verks i å endre planens prioriteringer. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker radikale endringer i fordelingen av bevilgningene i forhold til regjeringens forslag. Det kommer vi tilbake til nedenfor. Det forholder seg imidlertid annerledes med Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Begge disse partiene stiller forslag i Stortinget om å øke bevilgningene i Nasjonal transportplan. De to partiene stiller imidlertid kun forslag om at *øke* forskjellige poster, altså påplussing, og foreslår ingen reduksjon i de enkelte poster i regjeringens forslag.

Kan man endre de foreslåtte rammene?

Vi vil se litt nærmere på Arbeiderpartiets forslag, som er det som blir vedtatt i Stortinget. I meldingen fra regjeringen opereres det med en årlig bevilgning på 12,25 milliarder kroner til Statens vegvesen og 4,7 milliarder kroner til Jernbaneverket (Samferdselsdepartementet 2004a: 15). Arbeiderpartiet forslår å øke bevilgningene til både veg og jernbane med årlig en milliard kroner til hver. Arbeiderpartiets fordeling av de *økte* rammene innebærer altså en annen relativ fordeling og prioritering mellom veg og jernbane enn den regjeringen la til grunn. *Innenfor* regjeringens rammer, blir det ikke foreslått endringer fra Arbeiderpartiet.

En representant fra Arbeiderpartiet forklarer dette med at det dels ”er for lite penger til alle transportformene”, dels at det finnes ”ingen tradisjon for å ta fra en sektor til en annen”.

Arbeiderpartiets forslag bygger altså på to erkjennelser: Regjeringen har ikke foreslått prosjekter innen investeringsprogrammet som Arbeiderpartiet er imot eller som partiet mener det ikke er behov for, og at en annen fordeling innenfor regjeringens rammer vil være vanskelig å føre fram politisk.

Heller ikke ved behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan i 1997 og ved behandlingen av den forrige nasjonale transportplanen i 2001, endret Stortinget på prioriteringene innenfor de økonomiske rammene som ble foreslått av regjeringen. Tradisjonen for ikke å redusere de enkelte postene i regjeringens forslag er sterk –

og gjelder for vekslende regjeringskonstellasjoner. En representant for Arbeiderpartiet illustrerer dette dilemmaet:

”Hvis Fremskrittspartiet kom i regjeringsposisjon og skulle bruke 80 milliarder mer til veg, så ville jeg håpe at vi var tøffe nok til å si at noen av dem ville vi bruke til jernbanen”

Denne representanten mener altså at selv med en Nasjonal transportplan som fordeler store midler til vegsektoren, er det ikke uproblematisk å omfordele rammen til fordel for jernbane.

Vanskelig å ta fra ett fylke og gi til et annet

Ser man på den delen av de økte bevilgningene til veginvesteringer som går til de øvrige riksvegene, bruker Arbeiderpartiet den samme fordelingsnøkkelen i fordelingen mellom fylkene som regjeringen har anvendt (Samferdselskomiteen 2004: 11-12).

En av Arbeiderpartiets representanter forklarer dette slik:

”Stortingets politikere har ikke den oversikten som skal til for å overprøve fordelingen [...] Alle påstår de får relativt minst, fra fylke til fylke, både samlet sett og for de ulike veiene. Det er mange kompliserte sider. [...] Hvordan søren skal man klare å få noen oversikt som ville gjøre at vi kunne overprøve regjeringens forslag? Jeg kan ikke se hvordan vi kunne gjøre det. Jeg mener jeg har satt meg rimelig godt inn i det, jeg ville aldri overprøvd den fordelingen”.

Hvis regjeringen i Nasjonal transportplan hadde presentert *kriterier* for fordeling av midlene til øvrige riksveger som politikerne var uenige i, mener representanten at samferdselskomiteen kanskje ville forholde seg til det, men:

”Da ville vi nok ikke gått lenger enn til å si at vi ber Regjeringen vurdere om det er et presist nok kriterium [...] Vi driver med politikk, det er vanskelig å ta fra noen noe.”

En representant fra et annet parti støtter opp om dette synspunktet:

”For de partiene som ikke øker rammen der [til øvrige riksveger], så er det selvfølgelig veldig vanskelig å ta fra et fylke og gi til et annet [...] Jeg tror det er grunnlag for å gå gjennom det, men jeg tror ikke det er noen politikere som tør, særlig når det går på det å ta fra det ene og gi til et annet [fylke]”.

Kan man endre mål?

Samferdselskomiteens medlemmer har mange flertallsmerknader til Nasjonal transportplan. Det ligger utenfor rammene av denne undersøkelsen å analysere hvilken innflytelse merknadene får i den videre prosessen, for eksempel i forbindelse med utarbeidelsen av de sektorvise handlingsprogrammene.

Blant vedtakene og flertallsmerknadene er det likevel to som skiller seg ut. Det dreier seg for det første om vedtaket om å øke planrammene med 22 milliarder kroner og for det andre en fellesmerknad om å formulere et nytt hovedmål om

tilgjengelighet for alle. Det er også disse to vedtakene departementene trekker fram i retningslinjene for transportetatens arbeid med de sektorvise handlingsprogrammene (Samferdselsdepartementet 2004d.)

De økte bevilgningene er naturligvis et brudd med den økonomiske rammen regjeringen har lagt fram i Nasjonal transportplan. På den andre siden er det kun snakk om påplussing på enkelte poster, og i fordelingen av midlene til øvrige riksveger følger Stortinget regjeringens fordelingsnøkkel.

Når det gjelder det målet om tilgjengelighet påpeker flere at målet allerede lå implisitt i Nasjonal transportplan. En politiker fra et av regjeringspartiene sier at tilgjengelighet for alle ”ikke var formulert som et hovedmål, men det var jo sterkt omtalt i Nasjonal transportplan, og i forarbeidet til NTP”.

Denne forståelsen bekreftes av komiteens saksordfører fra Arbeiderpartiet. Det var denne representanten som i følge de fleste av komiteens medlemmer, fikk ideen om å tilføye et femte hovedmål, og vedkommende sier:

”Det underliggende arbeidet var vel så godt [på tilgjengelighet] som på noen av hovedmålene. Så det var ikke noe vanskelig å løfte det fram.”

Det femte hovedmålet ligger altså som en logisk forlengelse av Nasjonal transportplan. Stortingets tilføyelse av målet kan ikke betraktes som et brudd med planen.

Vedtaket om planrammene og fellesmerknaden om det femte hovedmålet følger innholdsmessig logikken og prinsippene i planen, slik den ble lagt fram av regjeringen. 22 milliarder i økte rammer er en betydelig påplussing av de totale rammene, og fordelingen av dem mellom veg og bane innebærer en annen relativ prioritering av jernbanen enn det som lå i regjeringens forslag. Likevel innebærer heller ikke dette vedtaket noe oppgjør med det som regjeringen foreslo – innenfor de lavere rammene som lå i forslaget. De økte bevilgningene til de øvrige riksveger følger også regjeringens fordelingsnøkkel.

En av regjeringspartienes representanter sier:

”I det alt vesentlige har jo regjeringen bedt om å få de føringene som regjeringen har fått. Her er det lite stortingsregjereri. Vi har jo de veldig mye omdiskuterte 22 milliarder, som ved et kompromiss kom i tillegg. Det er vel det eneste eksemplet på at det ble lagt føringer som regjeringen selv ikke hadde bedt om.”

Etter stortingsrepresentantenes uttalelser å dømme, er Stortingets handlinger dels et uttrykk for et begrenset politisk handlingsrom og, som en politiker uttrykker det, ”avmakt”. Den lange og inkluderende prosessen legger politiske bindinger på stortingspolitikkerne. Stortingets handlinger kan også ses som uttrykk for stor politisk enighet om denne delen av samferdselspolitikken. I tillegg er det slik at når man i utgangspunktet mener at det er ”for lite penger til alt”, så er det også vanskelig å skjære ned på forslag for å øke til andre.

Radikale endringsforslag

Det er kun Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti som stiller radikale forslag til en endret fordeling av bevilgningene i Nasjonal transportplan. Frem-

skrittspartiet foreslår å ta fra jernbanebevilgningene og bruke dem til å øke bevilgningen til vegsektoren (Samferdselskomiteen 2004: 16). Sosialistisk Venstreparti vil i stedet flytte midler fra stamveger i sentrale strøk over til andre formål. Deres økning av rammene tilgodeser i hovedsak jernbanesektoren (Samferdselskomiteen 2004: 20-21). De to partiene er altså ikke tilbakeholdne med å flytte penger mellom sektorene.

I forslaget til bevilgninger til øvrige riksveger, foreslår Fremskrittspartiet kun å plusse på. Men påplussingen følger *ikke* regjeringens fordelingsnøkkel (Samferdselskomiteen 2004: 80-81). Også denne representanten sier imidlertid at det ville være vanskelig å ta fra ett fylke som allerede hadde fått bevilgninger, for å gi til et annet.

Sosialistisk Venstreparti er slik sett det modigste partiet. I den første fireårsperioden av planens levetid (2006-2009) setter partiet to fylker på status quo, mens alle andre får økt bevilgningen i forhold til regjeringens forslag. I planens resterende seks år (2010 – 2015) får to fylker redusert bevilgningen og en lang rekke fylker forblir på status quo i forhold til regjeringens forslag. (Samferdselskomiteen 2004: 81-82.) Det er altså først etter de første fire årene at det i noen fylker blir reduserte bevilgninger sammenlignet med regjeringens forslag i Nasjonal transportplan. På det tidspunkt må man forvente at en ny nasjonal transportplan foreligger.

Hvorfor er det mulig for Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti å flytte bevilgninger fra den ene sektoren til den andre og også å unnlate å følge regjeringens nøkkel for fordeling av midlene til øvrige riksveger?

Når det gjelder fordelingen mellom sektorer, er forklaringen antakelig at det er så sterke politiske ønsker hos disse partiene om å styrke henholdsvis veg- og jernbanesektoren, at det oppveier de eventuelle politiske belastningene som er forbundet med å ”ta fra noen”. Man må forvente at det finnes et bakland av partimedlemmer og velgere som støtter opp om denne prioriteringen. Hva angår øvrige riksveger, uttrykker en intervjuperson fra Fremskrittspartiet eksplisitt det betryggende i at alle fylker får flere penger, selv om pengene fordeles etter en annen nøkkel. I Sosialistisk Venstrepartis forslag vil ingen fylker bli beskåret i det som må antas i realiteten at bli planens funksjonsperiode. Tross disse formildende omstendigheter, er det likevel ikke til å komme forbi at disse to partiene – i motsetning til de andre – går utenom den fordelingsnøkkelen som regjeringen har brukt. Noen fylker vil antakelig like det svært dårlig.

Hva begrenser handlingsrommet?

Bortsett fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti som ikke får flertall for sine forslag, er det moderate forslag de øvrige partier stiller til investeringsplanen i Nasjonal transportplan. Å dømme etter politikernes egne uttalelser skyldes dette dels politisk enighet, dels et begrenset politisk handlingsrom. Handlingsrommet begrenses av flere forhold:

- Planen er allerede drøftet på kryss og tvers mellom etater, fylker og interessegrupper når den legges fram for Stortinget. Hvis midler flyttes fra én sektor til en annen, eller fra et fylke til et annet, vil det gå ut over prosjekter som mange har engasjert seg for. De prosjektene som allerede

ligger inne i planen når den har passert regjeringen, oppleves som allerede ”innfridd”. Det er derfor politisk vanskelig, som en stortingspolitiker sier. Det er heller ikke tradisjon for å gjøre det, som en annen sier.

- Alle medlemmene i komiteen er enige om at det er for få penger til samferdsel. Politikerne møtes av argumenter om store investeringsbehov overalt og innenfor alle transportformer. Med unntak for Fremskrittspartiet når det gjelder jernbane, og Sosialistisk Venstreparti når det gjelder stamveger, er de enige i behovene. Dette gjør det enda vanskeligere å flytte investeringsmidler mellom sektorer og fylker. Det er vanskelig å ta fra noen som kan påvise investeringsbehov, selv om man gir til andre som kanskje kan ha enda større behov.
- I tillegg gjelder det for regjeringspartienes representanter at de før framleggelsen av meldingen, har deltatt i forhandlinger om planen og allerede har inngått kompromisser. Det er politisk prestisje knyttet til planen, og deres oppgave er nå å forsvare den.

Det politiske handlingsrommet er i praksis begrenset når det kommer til selve investeringsplanen. Men man skal likevel ikke overdrive begrensningene og avmakten. Stortingspolitikere er også selv til en viss grad del av prosessen forut for framleggelsen av stortingsmeldingen. Regjeringspartiene har hatt innflytelse på regjeringens prioriteringer, og noe av den begrensningen komitémedlemmene opplever, oppstår jo som følge av samtaler de selv har og gjennom inntrykk fra befaringer eller gjennom andre kontakter.

Den parlamentariske styringskjeden

I de intervjuene vi har hatt, konstaterer nesten samtlige at handlingsrommet er begrenset. Det er imidlertid ikke noe de påpeker som et problem. Representantene later til å avfinne seg med en begrenset mulighet til å gjøre radikale endringer av investeringsporteføljen. For regjeringspartienes representanter er forklaringen antakelig at de allerede i en tidligere fase har gjort sin innflytelse gjeldende. Hva angår Arbeiderpartiet og Senterpartiet er årsaken antakelig at det mellom disse to partiene på den ene siden og regjeringspartiene på den andre siden, hersker stor enighet om investeringsporteføljen. De to partier er altså langt på veg enige i regjeringens prioriteringer når det gjelder samferdselsinvesteringer. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti lar seg ikke begrense av vegger og loft i handlingsrommet, men stiller mer radikale forslag. De opplever – med noen forbehold – ikke de samme begrensningene.

Det er likevel verdt å dvele litt ved dette handlingsrommet. Det normative grunnlaget for det politiske systemet i Norden er av nordmannen Johan P. Olsen, betegnet som en parlamentarisk styringskjede (Olsen 1978: 22-33). Kjeden har fire elementer: Borgerne, den lovgivende forsamling, den utøvende makt og det administrative apparatet. Den lovgivende forsamlingen fastsetter de grunnleggende reglene for samfunnet ved å vedta lover, være bevilgende myndighet og kontrollere forvaltningens virke. Den parlamentariske styringskjeden er en viktig normativ forestilling og er utgangspunktet for det norske, representative demokratiet. Men den demokratiske styringskjeden har nok aldri vært et realistisk

bilde av det norske demokrati. Det skyldes at flere vesentlige trekk ved demokratiets funksjonsmåte ikke avspeiles i styringskjeden. Blant annet:

- Interesseorganisasjoner forhandler direkte med regjeringen og forvaltningen.
- Ekspertene deltar i utvalgsarbeid og leverer bidrag direkte til forvaltningen.
- Det fylkes- og primærkommunale selvstyret.

Blant annet disse trekkene reduserer innflytelsen til den lovgivende forsamlingen (Albæk 2004: 25-32).

Stortingets behandling av Nasjonal transportplan kan ses som uttrykk for noe tilsvarende. Når planen lander på stortingsrepresentantenes bord, har den allerede vært drøftet, ikke minst med etater, fylker og kommuner. Direkte eller indirekte har interesseorganisasjoner også preget planen og eksperter har gjort seg gjeldende. Det begrenser Stortingets innflytelse.

Dette er ikke nødvendigvis problematisk. Det er gode grunner til at etater, fylker, kommuner, interesseorganisasjoner og eksperter tas med på råd før Stortingsrepresentantene skal ta sine beslutninger.

Avmakt skaper påplussinger

Det er ikke kun på vegne av den parlamentariske styringskjeden at man eventuelt kan gjøre seg sine bekymringer. Den avmakten politikerne opplever, skaper også noen uheldige konsekvenser for implementering av Nasjonal transportplan.

Det kan lett skape frustrasjon og utilfredshet i etatene å skulle planlegge etter en bestemt økonomisk ramme, for så å få den beskåret ved hvert eneste budsjettår. Det har vært situasjonen ved implementering av den forrige nasjonale transportplanen, som løp fra 2002 til 2005, og som fra 2006 erstattes av den planen som vi her analyserer behandlingen av. Også den gangen foreslo opposisjonen en påplussing i samme stil som i denne siste transportplanen. I mellomtiden har imidlertid flere av partiene byttet om på rollene. De partiene som i dag sitter i regjering, var den gangen i opposisjon. Planleggingen i handlingsprogrammene skal ta høyde for både høyere og lavere rammer enn det som blir vedtatt i Nasjonal transportplan. Likevel er det et problem hvis stortingspartiene øker planrammene langt ut over det som blir resultatet av den årlige budsjettbehandlingen – og etatene likevel må planlegge sin virksomhet ut fra de rammene som legges i Nasjonal transportplan.

Påplussingen oppstår fordi partiene – med unntak av Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti – ikke vil gjøre endringer i regjeringens bevilgninger. Partiene vil ikke ta fra én sektor og gi til en annen, eller ta fra et fylke og gi til et annet. Hvis de ønsker å tilgodese noen bestemte formål, må de derfor plusse på de enkelte postene. Det er ikke andre løsninger. Påplussingen er en følge av avmakten.

Konsekvensen er at en mindretallsregjering som ønsker et resultat med en bestemt maksimal budsjettamme, må legge en lavere budsjettamme til grunn for forhandlinger med fylker, kommuner, etater og andre og også i forslaget til investeringsplanen som legges fram for Stortinget. En ekstrem variant av dette er

svært lite realistisk. En samferdselsminister har også behov for å vise sine prioriteringer. Ved forrige behandling av Nasjonal transportplan måtte imidlertid statsråden fra Arbeiderpartiet gi sin egen stortingsgruppe mulighet til å gå ut over de økonomiske rammene som var foreslått fra regjeringen. Denne gangen framstiller enkelte representanter for opposisjonen det som meget provoserende at ikke regjeringspartiene hadde noe å gå på i forhandlingene i Stortinget.

7.3 Alternativ informasjon og kontakter

Politikerne i samferdselskomiteen går med stor glød inn i arbeidet med Nasjonal transportplan. Denne gløden avspeiles i den enorme mengden av sakspapirer og annen informasjon som representantene henter fram. Selve meldingen utgjør uten tvil det viktigste dokument i arbeidet, men politikerne samler også inn en mengde annen informasjon. En representant mener det dreier seg om minst en halv hyllemeter. Hvilken rolle spiller så all denne informasjonen i prosessen?

Vi har spurt komitémedlemmene hva som er den viktigste informasjonskilden i tillegg til selve meldingen. Det er ikke enighet om svaret. De kildene som nevnes av de fleste er: Komiteens høringer, konferanser og møter i regi av partiene, befaringene, interesseorganisasjoner, fagmiljøer (herunder forskningsinstitusjoner) og fagetatenes forslag.

Denne informasjonen og kontaktene spiller en rolle for beslutningsprosessen på tre litt ulike måter.

For det første peker noen på at dialogen med lokale representanter, for eksempel i forbindelse med befaringene, innebærer en læring som ikke kan skapes ved hjelp av offisielle rapporter og notater. En representant forteller:

” Når vi er på Stortinget så er vi i stand til å hente inn litt selv, men det blir for lite tid til det. Men på fylkesreisene er det annerledes – det har gått med et sekstitalls dager, vi har hatt sju-åtte innledninger med påfølgende diskusjoner. Det er noe av det nyttigste jeg har vært med på. Det å komme ut og få opplysningene direkte fra organisasjonene, fra fylkeskommunene, er nyttig. Vi prøver å få inn brukerne, altså næringslivet, både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, de ulike ordførerne, fylkeskommune, vi har med oss vegsjef og fylkesmann.

Jeg vil ikke ha en melding om hva ordføreren i Kautokeino mener om bussrutene der oppe. Men det er veldig interessant, når jeg sitter i Finmark og møter ham, at han forteller meg om dette. Sånne ting må du ha inn direkte. Henter vi inn vitenskap og så videre, vi får alt silt gjennom departementet. Der er altså en type viten som ikke kan ligge i Nasjonal transportplan. Det kunne ikke ha ligget der, du hadde aldri fått mangfoldet. For når du sitter en kveld, og prater med fylkesordfører eller en av de som jobber på veikontoret, da får du en del impulser – som du drar med deg, og som du aldri ville fått på samme måte hvis det skulle med i en melding.”

Her er det altså læring som er i sentrum.

For det andre spiller kontakt og informasjon en rolle som ammunisjon for den politiske linjen som de enkelte partiene følger. Her spiller særlig interesseorganisasjonene en sentral rolle. En representant forteller:

”Når det gjelder målsettingene, så vil vi bruke mer penger på [x], mindre til [y]. Dermed prøver vi å hente argumentasjon fra organisasjonene for det, samtidig som vi bruker argumentasjonen vi får til å slå i hjel argumenter fra andre, som er motstandere av det.”

Vedkommendes arbeid med å innhente informasjon handler om å styrke den politiske linjen som partiet forfekter, og ikke om å bli overbevist om at noe annet er mer riktig. Det uttrykkes for eksempel slik: ”Vi bruker informasjonen på den måten vi gjør, akkurat sånn som regjeringen gjør på sin måte.” Denne representanten bruker alternative kilder til å kontrollere at informasjonen som er gitt i meldingen er riktig:

”Når stortingsmeldingen kommer, så står det mye faktainformasjon. Men fakta kan være så mye det. Vi tar kontakt med de fleste organisasjonene, og det gjør for så vidt de også med oss, for å innhente informasjon, for å se at dette er rett.”

De andre representantene i komiteen legger mindre vekt på at informasjonen i meldingen skal kontrolleres. De bruker den alternative informasjonen til å underbygge egne prioriteringer, og det de får vite fra andre er med på å utfylle meldingen, gi en annen innfallsvinkel eller representerer en annen vektlegging enn det stortingsmeldingen presenterer. Det er snakk om nyanser – nyanser som er viktig for å underbygge de prioriteringen de gjør.

For det tredje spiller kontaktene en legitimerende rolle. Kontaktene skal legitimere så vel beslutningsprosessen som de konkrete synspunktene til det enkelte parti. Prosessen oppleves som mer legitim når politikerne undervegs har vært i dialog med lokale representanter og andre interesser. Befaringene spiller en sentral rolle i dialogen. En representant poengterer hvor viktig det er ”at hver komité får muligheten, i hvert fall en gang i perioden, til å reise rundt i landet. Det er en viktig del av demokratiet – det å være i kontakt. Det bør man ikke endre på.” Denne legitimerende rollen har sin parallell til hvordan virkningsberegningene fungerer. Vi gjorde i kapitel 4 rede for at politikerne er skeptiske til virkningsberegningene og at de ikke bruker dem. Likevel er beregningene viktige fordi de gir autoritet til Nasjonal transportplan og dermed legitimitet til prosessen.

En del av den legitimerende rollen består også i at politikerne skal sikre seg støtte til synspunktene sine i eget bakland. Men det er like viktig å sikre at lokale synspunkter kommer til uttrykk og justere egne prioriteringer etter det. En representant forteller at både komiteens høringer og det interne partiarbeidet var ”[...] avklarende i forhold til både det behov som man fokuserte på der ute, der folk visste hvor skoen trykket.” En slik prosess skaper både legitimitet og sikrer deltakelse og innflytelse i prosessen.

Alternative kontakter og den alternativ informasjon har altså tre funksjoner: Skape læring, gi ammunisjon og sikre legitimitet og deltakelse. Alle politikere har behov for kontakter og informasjon som bidrar til alle tre funksjoner, selv om noen legger mer vekt på én funksjon framfor andre.

Sett som en helhet, bidrar de tre funksjonene til å skape en viktig arena for politikerne – nemlig en arena for meningsdannelse. Gjennom dialog og den informasjonen som bringes inn i prosessen, skapes et politisk ståsted for behandlingen av Nasjonal transportplan.

I danningen av det enkelte partiets eller den enkelte politikers ståsted spiller selve meldingen en rolle. Men den kan aldri erstatte alternative kontakter og informasjon. Det er ikke mulig å lage en Nasjonal transportplan som tilgodeser politikernes behov for alle typer av informasjon. Nasjonal transportplans rolle som meningsdannende informasjonskilde er heller begrenset.

Vekten som legges på alternativ informasjon og kontakt skyldes altså ikke mangler i Nasjonal transportplan. Vi har også spurt politikerne om det er uttrykk for mangler ved stortingsmeldingen, når komiteen denne gangen stilte så mange spørsmål til statsrådene. Det ser ikke ut til å være tilfelle. Komiteemedlemmene mener ikke at det de har spurt om heller burde vært berørt i meldingen. En forklarer antallet spørsmål rett og slett med at komiteen består av folk som er ”veldig spørrelystne.” En annen opposisjonspolitiker sier: ”Jeg tror ikke årsaken er at den var spesielt mangelfull.”

I kapittel 4 spurte vi hva politikerne legger grunn for sine prioriteringer når det åpenbart ikke er virkningsberegningene. I dette kapitlet har vi argumenter for at grunnlaget for prioriteringene dannes på den arena for meningsdannelse vi her har skissert. Her inngår meldingen, men det som kommer til uttrykk fra alternative kontakter er nok vel så viktig.

7.4 Oppsummering

Stortinget kan formelt beslutte hva som helst i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan. Likevel er vår konklusjon at politikernes handlingsrom i praksis er vesentlig mer begrenset. Det skyldes for det første at planen allerede er forhandlet på kryss og tvers når den lander på Stortingets bord. For det andre at alle i komiteen mener at det egentlig er for lite penger til samferdsel alt i alt. Hvis de skal flytte mellom sektorer og fylker, må de derfor ta fra noen områder der de mener det er et behov, for så å gi til områder der det er enda større behov. For det tredje har regjeringspartienes representanter tidligere deltatt i forhandlinger om planen. De skal nå forsvare kompromisset i Stortinget. Det begrensede handlingsrommet som politikerne opplever, er en viktig årsak til at de økonomiske planrammene sprenges.

Proessen både før og under framleggingen av Nasjonal transportplan er en inkluderende prosess. En lang rekke parter får innflytelse på Nasjonal transportplan. Politikerne spiller også selv en rolle i denne prosessen. Å ha kontakt med eget bakland og med fylkene, er viktig både for egen læring og for prosessens legitimitet. Prosessen er slik sett etter vår vurdering ikke mindre enn imponerende, og man kan spørre om det finnes det andre nasjonale planer i Norge som omfattes av en tilsvarende inkluderende prosess?

Storingsrepresentantene er selv en del av denne inkluderende prosessen, og de gir uttrykk for at handlingsrommet er begrenset når planen formelt skal behandles i komiteen. En representant kaller det til og med avmakt. Vi har med utgangspunkt

i den parlamentariske styringskjeden poengtert at dette kan betraktes som problematisk, men at det samtidig også er gode grunner for å ta mange parter med på råd før planen lander på Stortingets bord. Vår konklusjon blir på denne bakgrunnen at Nasjonal transportplan sin viktigste rolle er å danne arena for en inkluderende prosess.

8 Konklusjoner

Tre problemer

I Stortingets behandling av Nasjonal transportplan framstår tre problemer:

- Et *styringspolitisk problem*, som har to sider. For det første opplever politikerne i Stortinget at de i realiteten har begrensede muligheter for å endre i regjeringens forslag til investeringer i Nasjonal transportplan. En representant kaller det avmakt. Planens behandling i Stortinget innebærer heller ikke at politikerne styrer på mål. Komitémedlemmene har også begrenset tillit til de virkningsberegningene som skulle gjøre resultatstyring mulig. Likevel støtter de opp om delegering til departement og etater, en delegering som har sin legitimitet i mål- og resultatstyringen. Med utgangspunkt i den parlamentariske styringskjeden, kan dette betraktes som en uheldig konsekvens for demokratiet. Politikerne opplever det imidlertid ikke som et problem.
- Et *informasjonsproblem* som kommer av at det store flertallet av representantene ikke anvender virkningsberegningene i planen. Lite tyder på at eventuelt endrete og bedre metoder vil øke anvendelsen. Tross dette ønsker representantene ikke at man skal slutte med å lage virkningsberegninger. I stedet ber en samlet komité om at ”det vert utvikla betre system” for nyttekostnadsberegningene som utsettes for den mest massive kritikken (Samferdselskomiteen 2004: 26). Informasjonsproblemet er størst for embetsverket fordi de bruker tid og penger på å frambringe et beslutningsgrunnlag som stort sett ikke får betydning.
- Et *planleggingsproblem* som består i at Nasjonal transportplan ikke nødvendigvis følges opp i de årlige budsjettene. Som ved behandlingen av forrige Nasjonale transportplan, har Stortingets flertall plussset på budsjettet. Denne gangen la flertallet til 22 milliarder kroner i forhold til regjeringens planramme. Embetsverket og representantene i Samferdselskomiteen kan frykte at de også denne gangen vil oppleve at de økte planrammene ikke blir fulgt opp ved de årlige budsjettene. Det vil i så fall være et problem for implementeringen av planen. Påplussingen av planrammene er en følge av det begrensede handlingsrommet Stortinget opplever under selve behandlingen av planen. Der er også eksempler på at andre prosjekter, som ikke er prioritert i Nasjonal transportplan, blir vedtatt i forbindelse med budsjettene. Planleggingsproblemet bekymrer særlig embetsverket, men også politikerne. Problemet stiller spørsmål ved nytten i å ha nasjonale transportplaner.

Sammenheng

Samferdselskomiteens medlemmer flest opplever ikke at det eksisterer et styringspolitisk problem og et informasjonsproblem. Å betegne disse to fenomenene som problemer, er et uttrykk for vår vurdering. Hvorfor ser ikke politikerne dette som problemer? Svaret vil vi her presentere som to hypoteser.

Det styringspolitisk problemet

Hypotese 1. Når styringsproblemet for de fleste av samferdselskomiteens medlemmer ikke eksisterer, skyldes det at representantene i komiteen har tillit til og deler problemforståelse med Samferdselsdepartementet, etatene, fylkenes transportpolitikere og sektorens interesseorganisasjoner.

Grunnleggende sett er forholdet mellom politikerne og de andre aktørene i sektoren preget av tillit og felles forståelse. I hele sektoren er man enige om at det er store behov og at det derfor er for få ressurser på området. Dette har representantene sett ved selvsyn på befaringene, opplevd gjennom høringer og via kontakter med baklandet. Det er i høy grad på denne arenaen for meningsdannelse at deres synspunkter på Nasjonal transportplan er blitt dannet.

I hele vegsektoren ser man med skepsis på diskonteringsrenten og de konsekvenser den får for nytte- kostnadsanalysene. Når det store flertallet av samferdselskomiteens medlemmer uttrykker mistillit til nytte- kostnadsberegningene, kommer en del av inspirasjonen blant andre fra Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Vegdirektoratet har formulert skepsisen overfor renten i etatens forslag til Nasjonal transportplan (Avinor et al 2003:197), og Samferdselsdepartementet gjør det samme i selve stortingsmeldingen om planen (Samferdselsdepartementet 2004:25). Selv om departementet av enkelte representanter oppfattes som sekretariat for den sittende politiske ledelsen, er det vårt inntrykk at forholdet til embetsverk og etater generelt er preget av tillit og felles forståelse på tvers av partipolitiske skiller. Saken om diskonteringsrenten har skaket tilliten til det faglige beslutningsgrunnlaget. Dette rokker likevel ikke ved den felles forståelsen innenfor sektoren. Dessuten var endringen av diskonteringsrenten noe som ble initiert fra et annet departement, nemlig Finansdepartementet.

Tilliten og den felles forståelsen av behovet i sektoren er antakelig årsaken til at flertallet av samferdselskomiteens medlemmer kan oppleve avmakt i forhold til å endre på investeringene i Nasjonal transportplan, og samtidig ikke påpeke dette som et problem. De opplever det ikke som et problem fordi de er trygge på og har tillit til departement og etater. En lang inkluderende prosess med Nasjonal transportplan bidrar til å skape en felles forståelse. En bred konsensus i alminnelighet (med unntak av Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti) om investeringspolitikken på transportområdet spiller også en rolle. Det skyldes antakeligvis også tillit, at flertallet av komiteens medlemmer slutter seg til den eksisterende arbeidsdelingen og delegeringen av beslutningskompetanse til departementet og etatene, selv om styringsteknikken i form av mål og forventede resultater (virkningsberegninger) tilsynelatende er brutt sammen.

Mål- og resultatstyring som styringsteknikk er ikke basert på tillit, men på kontroll. Men komiteens medlemmer har tillit til departement og etater og har derfor ikke behov for omfattende kontroll via måleparametere og resultatkrav.

Informasjonsproblemet

Hypotese 2. Når informasjonsproblemet ikke eksisterer i politikkenes optikk, skyldes det at den politiske meningsdannelsen i hovedsak foregår på arenaer der formelle virkningsvurderinger ikke er sentralt. Likevel må Nasjonal transportplan inneholde den type informasjon for å sikre legitimitet.

Når virkningsberegningene i hovedsak spiller en begrenset rolle i representantenes bestrebelser på at finne ut hvordan målene kan realiseres, skyldes det at den politiske meningsdannelsen fungerer annerledes. Det er i høyere grad i dialog med andre og gjennom den alternative informasjonen de henter inn, at politikerne danner seg en mening om hvordan man kan komme nærmere målene. Dialogen med ”folk som vet hvor skoen trykkes”, er viktigere i den politiske meningsdannelsen. En representant har malerisk beskrevet hvordan en prat en sen kveld med ordføreren i Kautokeino gir mer læring enn den formelle informasjonen fra Samferdselsdepartementet. Derfor etterlyser representantene heller ikke de alternative innretningene som etatene utarbeidet, og som skulle illustrere hvordan man kan nå lengre i forhold til enkelte hovedmål.

Når politikerne allikevel ønsker virkningsberegninger og etterspør bedre nytte-kostnadsberegninger, skyldes det den legitimiteten som slike beregninger gir Nasjonal transportplan, og dermed også den politiske prosessen som de er en del av. ”Den type av informasjon er viktig, for det har noe med autoriteten til en stortingsmelding å gjøre”, sier en av de representantene vi har intervjuet. Mål- og resultatstyring har som styringsfilosofi et sterkt ideologisk hegemoni, noe som også er en av årsakene til at man må fastholde vesentlige elementer. Også derfor må Nasjonal transportplan bygges opp rundt sentrale transportpolitiske mål, og derfor må det være virkningsberegninger.

Planleggingsproblemet

Da er turen kommet til planleggingsproblemet. Regjeringspartiene kritiserer opposisjonen for uansvarlighet når de danner flertall for å plusse på planrammene, samtidig som de samme opposisjonspartiene er rivende uenige i prioriteringene i samferdselspolitikken. Opposisjonene på sin side frykter at regjeringen ikke vil følge opp Stortingsflertallets vedtak om økte planrammer når det kommer til budsjettet. Ved behandlingen av den forrige nasjonale transportplanen plusset også opposisjonen på planrammene. Da var de nåværende regjeringspartiene i opposisjon. Påplussing med fare for at planleggingsproblemet oppstår, skjer altså fra alle partiene på Stortinget.

For *hele* komiteen består problemet i at de ser behov for flere midler til samferdsel, mens de opplever en konkurranse med andre sektorer under budsjettforhandlingene. ”Det skapes ikke stor heftighet og begeistring på alle samferdselspolitiske spørsmål når vi kommer til budsjettet”, som et medlem av Samferdselskomiteen sier. En enkelt politiker fremhever også at planleggingsproblemet skaper vanskeligheter i etatene.

Forlag til en bedre Nasjonal transportplan

Det styringspolitiske problemet er uheldig sett fra en samfundsmessig betraktning. Informasjonsproblemet er uheldig for embetsverket. Både politikere og embetsverk opplever planleggingsproblemet.

Kan Samferdselsdepartementet og etatene gjøre noe med disse problemene i arbeidet med den neste Nasjonal transportplan?

Før vi drøfter dette spørsmålet, må det poengteres at Samferdselskomiteen grunnleggende sett er tilfreds med planmeldingens form og innhold – om ikke alltid med det politiske innholdet. På en representant nær, er de enige i den pragmatiske tilpasningen av mål- og resultatstyringen som man har valgt i planen. De er tilfredse med delegeringen til departement og etater som planen innebærer. Generelt mener komiteen at planen er mye mer helhetlig enn den forrige. Nesten alle er tilfredse med korridorframstillingen, og mener at korridorene er et nyttig redskap. Det er størst misnøye med nytte-kostnadsberegningene, og da særlig den diskonteringsrenten som ligger bak.

Hva angår *det styringspolitiske problemet*, har vi vist at Stortingets handlingsrom i praksis er ganske begrenset når Nasjonal transportplan lander på deres bord. Dette er noe nesten alle representantene påpeker, selv om de ikke framhever det som et problem. Med utgangspunkt i det normative grunnlaget bak det norske demokratiet, den parlamentariske styringskjeden, kan det likevel bekymre. Det styringspolitiske problemet utgjør et dilemma for selve planleggingsprosessen. NTP-prosessen er en imponerende inkluderende prosess, hvor mange parter deltar. Men i sin tur innskrenker denne prosessen det politiske handlingsrommet når planen omsider havner på Stortingets bord. Inkludering bringer inn viktige bidrag til regjeringens plan. Samtidig er et reelt politisk handlingsrom ved behandlingen i Stortinget også en viktig side ved den politiske beslutningsprosessen.

Det er neppe realistisk å forvente en styrket parlamentarisk styring ved hjelp av mål- og resultatstyring. Medlemmene av komiteen har ikke tiltro til at det er mulig å formulere mål som kan brukes til å styre etter, og de er med få unntak også skeptiske til flere av de virkningsberegningene som kunne være grunnlaget for resultatstyring. Det må samtidig understrekes at vi finner tilsvarende holdninger til mål- og resultatstyring også andre steder, så vel i som utenfor Norge.

Flere studier av ulike politiske prosesser viser at politikere etterspør informasjon som de ikke bruker (Sager & Ravlum 2005). Det er derfor lite sannsynlig at *informasjonsproblemet* kan løses i forbindelse med Nasjonal transportplan.

Diskusjonen om diskonteringsrenten har skapt mistro til planens nytte- kostnadsberegninger og – i mer begrenset omfang – til andre virkningsberegninger i planen. Selv om informasjonsproblemet ikke kan løses i forbindelse med Nasjonal transportplan, er dette likevel en utfordring for departement og etater. En Stortingsdebatt fra februar 2005 viser at Stortingets flertall ikke ønsker en politisk fastsatt diskonteringsrente i samferdselssektoren. Men de etterspør en diskonteringsrente som de kan forstå bakgrunnen for, og som de kan forsvare i diskusjon med befolkningen. Det er derfor en oppgave for departementer og etater å anvende en diskonteringsrente som de faglig vil stå inne for, og som de kan

formidle begrunnelsen for. Så lenge diskonteringsrenten gir en lav netto nytte til tiltak og investeringer som av andre årsaker prioriteres høyt, er det likevel ikke sikkert at faglig forsvar og bedre formidling vil forhindre en kritikk fra mange av komiteens medlemmer.

Flere etterlyser også en bredere omtale av kyst- og luftfart, kollektivtransport utenfor byområder og avgiftspolitikken. Der er imidlertid også representanter som mener at planens omfang er overveldende. Det er dermed også en utfordring å forbedre helheten uten å øke omfanget av planen.

Planleggingsproblemet kan tenkes løst på flere måter. Man kan forestille seg at Stortinget på et tidlig tidspunkt fastsetter en totalramme som den samlede planen skal utarbeides innenfor. Dette vil forhindre at planrammene sprenses ved behandlingen av selve transportplanen. Man kan alternativt forestille seg at Nasjonal transportplan blir vedtatt i begynnelsen av en stortingsperiode i stedet for som nå, mot slutten. Det kan bidra til en bedre sammenheng mellom plan og budsjett, i og med at det samme Stortinget som vedtar planen, også skal vedta noen av årsbudsjettene.

Begge forslagene kan bidra til å styrke embetsverkets og etatenes relative innflytelse, på bekostning av en nyvalgt samferdselskomité, som ikke vil ha mulighet til å sette seg inn i behov og utfordringer i sektoren før den skal binde seg til de totale planrammene eller behandle Nasjonal transportplan. Forslagene kan dermed bidra til å begrense Stortingets innflytelse. Sammenholdt med det styringspolitiske problemet, vil dette være problematisk. Manglende samsvar mellom langtidsplaner og årlige budsjettvedtak, er ikke et særsyn for samferdselssektoren. Et forskningsprosjekt som analyserer forholdet mellom planprosess og budsjettprosess kan eventuelt bidra med andre forslag til løsning på planleggingsproblemet.

Referanser

- Albæk, Erik (2004):
Ekspertene kan være gode nok, men... Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket & Statens vegvesen (2003):
Forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015. Oslo: Sekretariatet for Nasjonal transportplan 2006-2015, Statens vegvesen, Vegdirektoratet.
- Brunsson, Karin (2000):
Det går inte att styra med resultat i Statsvetenskaplig Tidsskrift, vol. 103, nr. 3.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002):
Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dokument 8:8 (2004-2005):
Forslag fra stortingsrepresentantene Jorunn Ringstad og Karin Galaaen om endring av kalkulasjonsrenten for samferdselsprosjekter til 4 prosent. Stortinget.
- Hollerudvalget (1993):
Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen. NOU 1993: 23. Oslo: Forvaltningstjenesten.
- Jernbaneverket (2003):
Utfordringer og valg for jernbanesektoren, herunder omfang og standard av jernbanenettet. Oslo: Jernbaneverket. Finnes på www.jernbaneverket.no.
- Olsen, Johan P. (1978):
Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet.* Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Premfors, Rune (1998):
Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. I Public Administration, vol 76, no 2.
- Presttun, Toril (2004):
Nytte-kostnadsanalyser – håpløst med 8 prosent kalkulasjonsrente. I Veg og Vi, nr. 9.
- Ravlum, Inger-Anne & Morten Stenstadvold (1997):
Fra vegstubber til strategi og helhet? Oslo: Transportøkonomisk institutt.

- Ravlum, Inger-Anne & Morten Stenstadvold (2001):
Overordnet og helhetlig politisk styring. Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Næringsdepartementet (2001):
Regeringens proposition 2001/02:20. Infrastruktur för ett långsiktig hållbart transportsystem.
- Sager, Tore & Inger-Anne Ravlum (2005):
The Political Relevance of Planners' Analysis: The Case of a Parliamentary Standing Committee. I *Planning Theory*, vol. 41, no. 1.
- Samferdselsdepartementet (1994):
Stortingsmelding nr. 41 (1993-1994). Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen. Oslo: Forvaltningstjenesten.
- Samferdselsdepartementet (2000):
Retningslinjer for transportetatenes arbeid med sektorvise handlingsprogram for perioden 2002-2011. Finnes på <http://www.odin.no/sd/norsk/transport/2002-2011/028001-990198/dok-bu.html>
- Samferdselsdepartementet (2001):
Retningslinje 1 for transportetatenes arbeid med nasjonal transportplan 2006-2015. Finnes på <http://odin.dep.no>
- Samferdselsdepartementet (2002a):
Stortingsmelding nr. 26 (2001-2002). Bedre kollektiv transport. Finnes på <http://www.odin.no/sd/norsk/publ/stmeld/028001-040007/dok-bn.html>
- Samferdselsdepartementet (2002b):
Retningslinje 2 for transportetatenes arbeid med nasjonal transportplan 2006-2015. Finnes på <http://odin.dep.no>.
- Samferdselsdepartementet (2004a):
Stortingsmelding nr. 24 (2003-2004). Nasjonal transportplan 2006-2015. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2004b):
Stortingsmelding nr. 36 (2003-2004). Om virksomheten til Avinor AS. Oslo: Samferdselsdepartementet. Finnes på <http://odin.dep.no/repub/03-04/stmld/36>
- Samferdselsdepartementet (2004c):
Stortingsmelding nr. 6 (2004-2005). Om verksemda til NSB AS for perioden 2004-2006. Oslo: Samferdselsdepartementet. Finnes på <http://www.odin.no/filarkiv/225363/STM0405006-TS.pdf>
- Samferdselsdepartementet (2004d):
Retningslinjer for transportetatenes arbeid med sektorvise handlingsprogram for perioden 2006-2015. Finnes på <http://odin.dep.no>
- Samferdselskomiteen (1997):
Innst. S. nr. 273 (1996-1997). Innstilling fra samferdselskomiteen om norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007. Oslo: Stortinget.

Samferdselskomiteen (2000):

Innst. S. nr. 119 (2000-2001). Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002-2011. Oslo: Stortinget.

Samferdselskomiteen (2004):

Innst. S. nr. 240 (2003-2004). Innstilling til Stortinget frå samferdselskomiteen. Finnes på <http://www.stortinget.no/inns/inns-200304-240.html>

SIKA (2004):

Uppfølging av det transportpolitiska målen. Finnes på www.sika-institute.se

Statens vegvesen (2005):

Årsrapport 2004 for Statens vegvesen. Oslo: Vegdirektoratet.

Stortinget (2004):

Referat fra Stortingsforhandlingene tirsdag den 15. juni kl. 10 2004. Finnes på <http://www.stortinget.no>

Stortinget (2005):

Referat fra Stortingsforhandlingene. Dagsorden (nr 41) Sak 1: Innstilling fra samferdselskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Jorunn Ringstad og Karin Galaaen om endring av kalkulasjonsrenten for samferdselsprosjekt til 4 %. Stortinget.

Stortingets samferdselskomite (1993):

Innst. S. nr. 184. Innstilling fra samferdselskomiteen om nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen (St.meld. nr. 41.) Oslo: Stortinget.

Sørensen, Claus Hedegaard & Terje Assum (2005):

Muligheter og barrierer for trafiksikkerhetsarbeidet i Sverige – en analyse af Vägverket og andre aktører. TØI-rapport 759. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse
- samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter
for samferdselsforskning
P.b. 6110 Etterstad
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no