

Fossilfritt Sveriges branschfärdplaner

– en utvärdering av ambitioner
och genomförande

Författare: Mats Nilsson



Om Skandinaviska Policyinstitutet

Skandinaviska Policyinstitutet är en icke vinstdrivande och politiskt oberoende forsknings- och public policy-organisation. Policyinstitutet bedriver forskning, granskning och utvärdering av public policy. Syftet är att stärka näringslivets långsiktiga förmåga till policyutformning, med förankring i forskning och samhällsintressen, samt därmed vara till gagn för svensk konkurrenskraft. Målet är att framställa välgrundade och forskningsförankrade underlag med hög relevans för beslutsfattande, opinionsbildning och policyutformning.



Fossilfritt Sveriges branschfärdplaner

– en utvärdering av ambitioner
och genomförande

Författare: Mats Nilsson

Om författaren

Mats A Nilsson är elmarknadsanalytiker och docent i nationalekonomi vid Södertörns högskola. Han har en Master of Science i naturresursekonomi från University of Alaska och är doktor och docent från Luleå tekniska universitet. Han forskar om energimarknader, institutioner och styrmedel, med särskilt fokus på elmarknadens funktion, investeringar och reglering. Han har lång erfarenhet av policyanalys och deltar återkommande i samhällsdebatten om energi, ekonomi och klimat.

Innehållsförteckning

Förord	6
Sammanfattning	7
1 Inledning	8
2 Varför denna studie? Tre analytiska utgångspunkter	11
3 Teoretisk ram	12
4 De franska erfarenheterna	16
5 Branschernas önskemål på staten	20
6 Branschernas egna åtaganden	27
7 Ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv	32
8 Teoretiska perspektiv och lärdomar	37
Bibliografi	42
Färdplaner	43
Appendix 1	44

Förord

2015 bildades Fossilfritt Sverige på uppdrag av regeringen i syfte att påskynda takten i klimatomställningen i Sveriges näringsliv. I detta arbete har färdplaner tagits fram som strategiska dokument för hur klimatneutralitet skall uppnås i olika branscher senast 2045. Det finns idag 23 olika färdplaner för olika branscher som anger åtaganden som företag i branscherna ska genomföra för att nå målsättningen. Detta inkluderar också politiska beslut och krav på lagändringar. Vidare ingår identifiering av teknikskiften och hinder för att utvecklingen ska uppnå målen.

Färdplanerna har mötts av både kritik och stöd. Å ena sidan finns åsikter som framhåller färdplanernas förmåga att främja en mobilisering bland företag för omställning till mindre fossilberoende. Å andra sidan framförs kritik som riktas mot inslagen av centralplanering, övertro på biodrivmedel, att färdplanerna blir "önskelistor" från branscherna om statliga subventioner och politiska särlösningar, risk för fastlåsnings i tekniska lösningar som inte utgår från en fri marknad, mm. Kort sagt finns delade meningar om i vilken utsträckning som Färdplanerna fungerar på ett effektivt sätt.

Denna rapport är skriven av Mats A. Nilsson som är docent vid Södertörns högskola. I rapporten granskas de 23 färdplanerna med avseende på hur de kan ses utifrån de fyra perspektiven baserade på Lutz analys om indikativ planering, Hayeks syn på spridd kunskap, Holcombes teori om politisk kapitalism och Scotts begrepp om läsbarhet och förenkling. Resultaten från analysen kan beskrivas som blandade. Författaren lyfter exempelvis fram att fördelar som kan finnas i Färdplanerna som mobiliserande och samordnande ram. Samtidigt ställer sig författaren frågande till huruvida Färdplanerna har bidragit till ökad egen beredskap, nya handlingsalternativ eller ett mer systematiskt lärande i företag och berörda branscher.

Rapportens författare ansvarar själv för analyser, metodval, slutsatser och rekommendationer som presenteras. Dessa delas inte nödvändigtvis av Skandinaviska Policyinstitutet och dess företrädare.

Skandinaviska policyinstitutets arbete och denna rapport har möjliggjorts med hjälp av generöst bidrag från Stiftelsen tekn. doktor Ernst Wehtjes Fond.

Malmö 22 april 2026

Lars Pettersson

VD Skandinaviska Policyinstitutet

Sammanfattning

Denna rapport analyserar de 23 branschvisa färdplanerna inom initiativet Fossilfritt Sverige och diskuterar deras roll som policyinstrument i svensk klimatpolitik. Analysen bygger uteslutande på en genomgång av färdplanernas innehåll och kompletterande dokument, vilket innebär att slutsatserna bör tolkas som observationer om hur omställningen framställs och struktureras i dessa texter, snarare än som bedömningar av faktiska utfall eller effekter.

Färdplanerna representerar en form av samverkan mellan stat och näringsliv där branscherna själva formulerar mål, åtaganden och behov av åtgärder. Samtidigt innehåller många färdplaner förslag som förutsätter framtida politiska beslut. Detta pekar på ett ömsesidigt beroende mellan privata och offentliga aktörer, där ansvarsfördelningen inte alltid framstår som tydligt avgränsad i dokumenten.

Analysen är komparativ och fokuserar på återkommande mönster i materialet. Fyra frågeområden står i centrum.

För det första behandlas färdplanerna som styrningsverktyg. De kan tolkas som en form av indikativ planering, där målbilder och åtgärdsförslag fungerar som samordnande signaler snarare än bindande styrmedel. I vilken utsträckning dessa signaler omsätts i faktisk politik eller investeringar ligger dock utanför denna studies empiriska underlag.

För det andra diskuteras näringslivets roll och de politisk-ekonomiska implikationerna. Färdplanerna innehåller ofta förslag som relaterar till den egna branschens villkor och behov. Det är svårt att, enbart utifrån dokumenten, avgöra i vilken utsträckning dessa förslag speglar bredare samhällsekonomiska avvägningar eller mer snäva sektorsintressen, men materialet öppnar för sådana tolkningar.

För det tredje analyseras hur kunskap används. Färdplanerna bygger på branschspecifik kunskap som sammanställs och presenteras i aggregerad form. Detta kan ses som ett sätt att göra komplexa frågor hanterbara, men innebär samtidigt att variation, osäkerhet och lokala förutsättningar i viss mån förenklas i framställningen.

För det fjärde diskuteras hur omställningen beskrivs. Färdplanerna presenterar ofta tydliga mål och utvecklingsbanor, vilket bidrar till överskådlighet och kommunicerbarhet. Samtidigt tenderar osäkerheter och målkonflikter att få en mer begränsad plats i dokumenten.

Metodmässigt bygger rapporten på en systematisk dokumentanalys där varje färdplan har granskats utifrån en gemensam kodningsram. Studien fokuserar på färdplanernas utformning, antaganden och argumentation, inte på deras genomförande eller effekter i praktiken.

Sammanfattningsvis ger analysen en bild av hur klimatpolitisk samverkan mellan stat och näringsliv artikuleras i färdplanerna. Resultaten bör tolkas som ett underlag för vidare analys av styrning, incitament och ansvarsfördelning, snarare än som evidens för hur omställningen faktiskt utvecklas.

1 Inledning

Sverige har valt att använda planering som ett centralt verktyg i den gröna omställningen. Det kan vid första anblicken framstå som en spänning. Planering förknippas ofta med struktur, koordinering och administrativa processer, medan innovation och teknikutveckling präglas av osäkerhet, experimenterande och anpassning. Trots detta är det genom olika former av planer och färdplaner som Sverige avser att nå målet om nettonollutsläpp.

Inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige har 23 branscher tagit fram egna färdplaner för fossilfri konkurrenskraft. På pappret representerar detta ett innovativt angreppssätt, där näringslivet självt formulerar hur omställningen ska genomföras. Samtidigt väcker modellen frågor om ansvarsfördelning, styrning och genomförande. Frivilliga åtaganden kan fungera som viktiga signaler och samordningsmekanismer, men de kan också skapa förväntningar på framtida politiska beslut och ge ett intryck av handlingskraft utan att nödvändigtvis vara förenade med bindande krav. Denna rapport undersöker i vilken utsträckning färdplanerna fungerar som styrinstrument, särskilt på ett retoriskt och institutionellt plan, och hur de kan förstås i relation till etablerade teorier om styrning och politisk ekonomi.

De 23 branschvisa färdplanerna utgör en ny form av klimat- och industripolitisk samverkan. De är inte direktiv i traditionell mening, men de är heller inte enbart uttryck för fria marknadsprocesser. Färdplanerna befinner sig i ett mellanläge mellan stat och näringsliv, där målformuleringar, åtaganden och politiska förväntningar vävs samman till en gemensam framtidsbild. I detta avseende kan de förstås som en form av indikativ planering, anpassad till svenska institutionella förhållanden.

Sveriges klimatmål om nettonollutsläpp till 2045 har lett till en rad initiativ för att påskynda omställningen av industrin. Fossilfritt Sverige lanserades som en samverkansplattform där näringsliv, offentliga aktörer och andra intressenter skulle samlas kring visionen om ett fossilfritt välfärdsland. Inom ramen för initiativet tog 23 branscher mellan 2017 och 2020 fram färdplaner som beskriver hur fossilfrihet eller klimatneutralitet kan uppnås samtidigt som konkurrenskraften stärks.

Denna rapport inleder med att redogöra för bakgrunden till färdplanerna och deras roll i den svenska klimatpolitiken. Därefter presenteras rapportens syfte, frågeställningar och teoretiska referensram. Analysen jämför färdplanernas innehåll och genomförande utifrån olika analytiska perspektiv, däribland planering i relation till marknad, politisk ekonomi, kunskapsspridning och komplexitet. Avslutningsvis diskuteras vilka implikationer resultaten har för utformningen av framtida styrmedel, samt vilka policyöverväganden som aktualiseras.

Arbetet med färdplanerna har drivits av branschorganisationer och företagsgrupper, med stöd från Fossilfritt Sveriges kansli. Processen har betonat delaktighet och dialog genom seminarier och workshops, där många aktörer bidragit med kunskap och erfarenheter. Branscherna äger själva sina färdplaner och ansvarar för mål, åtaganden och föreslagna åtgärder. Färdplanerna överlämnades till regeringen under perioden 2018–2020 och utgör i dag ett viktigt underlag i den fortsatta klimatpolitiska processen.

Fossilfritt Sverige har följt upp färdplansarbetet vid flera tillfällen, bland annat genom löpande uppföljningar och strategiarbete. Även externa analyser, såsom en innovations- och systemanalys från RISE¹ samt en kulturgeografisk masteruppsats² vid Stockholms universitet, har studerat hur färdplanerna har utformats och använts. Dessa studier visar både på aktivitet inom branscherna och identifierar begränsningar i färdplansmodellen. En återkommande iakttagelse är att färdplanerna i stor utsträckning fokuserar på sektorsvisa åtgärder och produktionsperspektiv, samtidigt som många förslag förutsätter framtida politiska beslut. Därmed synliggörs också en grundläggande spänning: omställningen präglas av målkonflikter och ömsesidiga beroenden mellan sektorer, men saknar ett tydligt gemensamt ramverk för hur dessa ska hanteras.

¹ Mellqvist, A.-C., Miltell, M., & Johansson, N. (2022). *De branschvisa färdplanerna för fossilfrihet – innovationspotential och systemanalys* (RISE Rapport 2022:41). RISE Research Institute of Sweden.

² Åhrberg, L. (2021). *Vägar fram för vägtransporternas "Färdplan för Fossilfri Konkurrenskraft" – Potentialen för alternativa perspektiv* (Masteruppsats, Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen).

Syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att utvärdera de 23 branschvisa färdplanerna inom Fossilfritt Sverige som policyinstrument. Utvärderingen har en komparativ ansats där inga enskilda fallstudier står i centrum. I stället analyseras gemensamma mönster och variationer mellan färdplanerna för att belysa hur de används, vilken funktion de fyller och vilken roll de har fått i den svenska klimatpolitiken.

Analysen struktureras kring fyra övergripande frågeområden. Det första rör styrning och institutionell utformning. Här analyseras vilken typ av styrmedel färdplanerna representerar i praktiken, snarare än hur de benämns. Fokus ligger på vilka förväntningar de skapar på statliga aktörer, hur ansvar fördelas mellan offentliga och privata aktörer samt i vilken utsträckning färdplanerna implicit förutsätter politiska beslut om framtida teknikval, investeringar eller marknadsutfall. Frågan är därmed inte om staten planerar mer eller mindre, utan vilken typ av roll staten tilldelas i ett sammanhang präglad av osäker kunskap och långsiktiga mål.

Det andra frågeområdet rör näringslivets roll och den politiska ekonomin i färdplansprocessen. Analysen undersöker hur företagens deltagande i klimatpolitiken är organiserat och om färdplanerna ger upphov till mönster som kan tolkas i termer av politisk kapitalism, det vill säga varaktiga och institutionellt inbäddade relationer mellan politiska beslutsfattare och ekonomiska aktörer. En central fråga är i vilken utsträckning branschernas förslag främst återspeglar sektorspecifika intressen, eller om de även hanterar målkonflikter och konsekvenser som sträcker sig bortom den egna branschen.

Det tredje frågeområdet behandlar kunskap, delaktighet och beslutsunderlag. Med utgångspunkt i insikten att relevant kunskap är spridd, situationsbunden och ofta praktisk snarare än formell, analyseras hur färdplanerna hanterar kunskapsproblemet i klimatomställningen. Här granskas vilka aktörer som bidragit till underlagen, vilken typ av kunskap som ges företräde och hur osäkerhet, variation och lokala förutsättningar beaktas i färdplansarbetet.

Det fjärde frågeområdet rör hur komplexa förlopp förenklas och presenteras i färdplanerna. Här uppmärksammas hur omställningen görs överskådlig och kommunikativt hanterbar för politiska beslutsfattare, bland annat genom aggregeringar, sammanfattande mål och återkommande antaganden om framtida utvecklingsbanor. Avsnittet berör även att vissa former av osäkerhet, variation och målkonflikter får en mer begränsad plats när framtida utvecklingsförlopp sammanfattas i planer och färdplaner.

Metod och material

Studien bygger på en dokumentanalys av skriftliga källor. Huvudmaterialet utgörs av de 23 branschvisa färdplanerna inom Fossilfritt Sverige, inklusive eventuella uppdateringar fram till 2024. Därutöver ingår Fossilfritt Sveriges egna uppföljningsrapporter från 2021 och 2022, en studie från RISE som analyserar färdplansarbetet, samt en kulturgeografisk masteruppsats som granskat initiativet ur ett planeringsperspektiv. Analysen kompletteras med relevant forskningslitteratur och teoretiska bidrag som används för att sätta observationerna i relation till etablerade begrepp inom statsvetenskap, ekonomisk styrning och planeringsteori.

Inga nya intervjuer har genomförts inom ramen för projektet. Analysen baseras därmed på dokumenterat material i färdplanerna och i befintliga utvärderingar. För att ändå fånga aktörsperspektiv används sekundära källor, såsom enkäter och intervjuer från tidigare studier, bland annat Governos³ utvärdering av Fossilfritt Sverige.

Rapporten tillämpar en komparativ analysram där samtliga färdplaner granskas med hjälp av en gemensam kodningsmall. Mallen består av en kodningsmatris som systematiskt bedömer varje färdplan utifrån indikatorer som rör policyberoende och önskemål till staten, egenåtaganden och leverans, livscykelperspektiv, självkritik och transformationsanspråk, samt övergripande styrningslogik. Bedömningarna kompletteras med korta motiveringar, källhänvisningar och markeringar av osäkerhet. Resultaten jämförs därefter mellan branscher för att identifiera återkommande mönster och betydande avvikelser.

³ Governo. (2019). *Utvärdering av Fossilfritt Sveriges arbete* (rapport på uppdrag av Fossilfritt Sverige). Governo.

När det gäller validitet och avgränsningar ligger analysens tyngdpunkt på färdplanernas utformning, innehåll och antaganden snarare än på deras faktiska genomförande. Implementering och utfall belyses endast indirekt genom de uppföljningsrapporter som redan finns tillgängliga. De teoretiska perspektiv som används fungerar som analytiska idealtyper. I praktiken kan färdplanerna uppvisa blandformer, där statlig inblandning kombineras med marknadsdrivna initiativ på olika sätt.

Rapporten analyserar därmed hur staten och näringslivet gemensamt formulerar framtidsinriktade ambitioner inom klimatpolitiken. Den bygger på en systematisk genomgång av samtliga färdplaner, från stål och cement till el, kemi och dagligvaruhandel. Varje dokument har lästs med fokus på styrning, incitament och ansvarsfördelning, snarare än på kommunikativa eller visionära uttryck.

Syftet är inte att bedöma aktörernas vilja till omställning, utan att undersöka den institutionella och ekonomiska mekaniken i färdplanerna. Centrala frågor rör hur risker fördelas, hur investeringssignaler formuleras och hur frivilliga åtaganden kan få politisk betydelse när de integreras i den offentliga styrningen.

Sammantaget ger färdplanerna en inblick i ett sätt att bedriva klimatpolitik som bygger på samordning, förväntningar och dialog snarare än på traditionella, generella styrmedel. Hur denna typ av styrning förhåller sig till etablerade principer för ekonomisk styrning, särskilt vad gäller ansvar, riskbärande och kunskap under osäkerhet, är en central fråga för den fortsatta analysen.

Läsanvisning

Rapporten består av tre delar.

Del ett beskriver bakgrunden till färdplanerna och de tre grundfrågor som styr analysen: om färdplanerna fungerar som ett styrinstrument, hur denna styrning motiveras och förankras, samt vilka intressen som i praktiken gynnas av den.

Del två redovisar analysmodellen. Den kombinerar fyra teoretiska perspektiv: indikativ planering, kunskapens spridning, samt politisk ekonomi med fokus på relationen mellan stat och näringsliv. Varje färdplan har kodats utifrån en gemensam matris som belyser grad av styrningsambition, hantering av kunskap och osäkerhet, självreflexion samt potentiell risk för institutionell fångst.

Del tre presenterar resultaten. Här jämförs branscherna med varandra i en samlad genomgång av hur färdplanerna inom Fossilfritt Sverige är utformade och används i den svenska klimatpolitiska processen.

Rapporten är inte en genomgång av framtidsvisioner utan en komparativ analys av styrningens praktik. Fokus ligger på hur industripolitiska och klimatpolitiska ambitioner konkretiseras i samverkan mellan stat och näringsliv, och vilka konsekvenser detta får för ansvarsfördelning, incitament och politisk rollfördelning.

2 Varför denna studie? Tre analytiska utgångspunkter

Sverige har under relativt kort tid etablerat ett system av branschvisa färdplaner som sammantaget ska bidra till målet om ett fossilfritt samhälle. Modellen bygger på att näringslivet formulerar sina omställningsstrategier, medan staten följer arbetet och vid behov anpassar regelverk och styrmedel. Ambitionen är att skapa en ordnad dialog mellan företag, myndigheter och politiska beslutsfattare, snarare än att styra omställningen genom detaljerade direktiv.

Samtidigt väcker en styrningsmodell som bygger på frivilliga åtaganden, samordning och ömsesidiga förväntningar mellan stat och näringsliv ett antal principiella frågor. Denna studie tar sin utgångspunkt i tre sådana problemområden. De rör inte målsättningen att minska utsläppen, utan hur styrningen är konstruerad och vilka konsekvenser den kan få.

För det första: Fungerar modellen som styrning?

För att påverka investeringar, teknikval och resursallokering måste färdplanerna ge signaler som uppfattas som tillräckligt tydliga och förutsägbara. Om signalerna är oklara, föränderliga eller starkt beroende av framtida politiska beslut finns en risk att färdplanerna främst fungerar som orienterande dokument snarare än som faktiska styrinstrument. I flera färdplaner betonas dessutom behovet av samordning kring tillståndprocesser, elförsörjning och infrastruktur, vilket väcker frågan i vilken utsträckning styrningen sker genom egna åtaganden respektive genom förväntningar på politiska åtgärder.

För det andra: Hur förhåller sig modellen till ansvar och legitimitet?

När staten öppnar för att branscherna själva formulerar förslag till politiska åtgärder aktualiseras frågor om ansvarsfördelning och representation. Vem ges inflytande över problemformuleringar och lösningsförslag? Hur hanteras insyn, granskning och ansvarsutkrävande? Och vilken ställning får företag som inte deltar i färdplansarbetet? Färdplanerna har i flera fall haft betydelse i den politiska processen, trots att de inte är formellt beslutade av riksdag eller regering.

För det tredje: Finns det en risk för oönskade maktförskjutningar?

Ett nära samspel mellan stat och näringsliv kan underlätta informationsutbyte och koordinering, men det kan också skapa beroendeförhållanden. Om omställningen i ökande grad kopplas till selektiva stöd, garantier eller undantag finns en risk att ekonomiskt risktagande förskjuts från företag till det offentliga. En sådan utveckling kan gynna stora och väletablerade aktörer, samtidigt som mindre företag och nya lösningar får svårare att konkurrera.

Dessa tre utgångspunkter, styrningens funktion, dess legitimitet och dess makteffekter, strukturerar rapportens analys. De handlar ytterst om hur klimatpolitiken kan utformas på ett sätt som kombinerar långsiktiga mål med tydliga spelregler, konkurrens och ansvarsfördelning, i ett sammanhang där framtida teknik, kostnader och lösningar inte är kända på förhand.

3 Teoretisk ram

Detta kapitel redogör för de analytiska perspektiv som används i rapporten och hur de omsätts i konkreta frågor vid genomgången av färdplanerna. Strukturen följer den disposition som tidigare presenterats.

De branschvisa färdplanerna utgör inte central planhushållning i traditionell mening. De innehåller inga bindande produktionsmål, inga kvantitativa kvoter som anger vem som ska producera vad och när, och inga formella sanktioner riktade mot företag som avviker från planernas innehåll. Färdplanerna har i stället tagits fram av branscherna själva och kombinerar långsiktiga vägval, frivilliga åtaganden och förslag till politiken.

Samtidigt är färdplanerna mer än rena positionspapper. I takt med att de överlämnas till regeringen, refereras till i myndighetsarbete och används som underlag i politiska processer kan de få en praktisk betydelse som påverkar förväntningar, investeringar och regelutformning. Detta aktualiserar frågan i vilken utsträckning färdplanerna fungerar som styrmedel, och på vilket sätt.

Det är mot denna bakgrund färdplanerna analyseras som en form av styrning. Analysen fokuserar på hur roller fördelas, vilka teknik- och investeringsspår som framhålls samt vilka förväntningar som skapas gentemot statliga aktörer. Intresset ligger inte i om färdplanerna borde vara bindande eller inte, utan i vilken riktning de pekar, hur tydliga signalerna är och hur dessa förhåller sig till principer om ansvar, konkurrens och långsiktig legitimitet.

Utgångspunkten är därmed dubbel. Färdplanerna kritiserar inte för att de saknar formella befogenheter, eftersom detta inte är deras uttalade funktion. Däremot granskas de utifrån vilka styrimpulser de genererar, hur de hanterar osäkerhet och målkonflikter samt hur de påverkar relationen mellan stat och marknad i omställningsprocessen.

De svenska branschfärdplanerna är varken statliga direktiv eller enbart marknadsdrivna initiativ. De fungerar som ett mellanled mellan offentlig politik och företagets egna strategier. För att analysera denna mellanposition används tre kompletterande analytiska perspektiv: indikativ planering, kunskapens spridning i decentraliserade system samt politisk ekonomi med fokus på relationer mellan stat och näringsliv. Tillsammans används dessa perspektiv för att belysa hur ansvar, incitament och styrning samspelar i färdplansmodellen.

Lutz: indikativ planering och dirigism

Vera Lutz analyserade under efterkrigstiden den franska modellen för så kallad indikativ planering, där staten försöker samordna ekonomisk utveckling inom ramen för en marknadsekonomi utan att formellt ersätta prismekanismen. I *Central Planning for the Market Economy: An Analysis of the French Theory and Experience* (1969) beskrev hon hur staten genom målformuleringar, prognoser och prioriteringar kan påverka investeringsinriktning och resursallokering, samtidigt som företagets formella beslutanderätt består.

Lutz betonade att denna form av planering endast är förenlig med en fungerande marknadsekonomi så länge prissignaler och företagets handlingsfrihet inte trängs undan. När planeringen blir mer detaljerad eller selektiv identifierade hon återkommande problem: kapital tenderar att koncentreras till politiskt prioriterade sektorer, ekonomins anpassningsförmåga försvagas och administrativa samordningslösningar riskerar att ersätta marknadens decentraliserade informations- och urvalsprocesser.

I denna rapport används Lutz begreppsapparat som ett analytiskt verktyg för att beskriva styrningslogiken i de svenska branschfärdplanerna. Syftet är inte att bedöma färdplanernas ambitioner, utan att klassificera vilken typ av offentliga styrinstrument som efterfrågas. Analysen skiljer därför mellan två idealtyper av dokument:

- **Indikativ styrning**, där staten anger övergripande mål, standarder och spelregler utan att peka ut specifika lösningar, och
- **Dirigistiska inslag**, där staten förutsätts välja tekniker, ta finansiell risk eller fördela resurser på ett selektivt sätt.

Vid genomgången av färdplanerna fokuserar analysen på de offentliga verktyg som efterfrågas och på deras instrumentprofil. Bedömningen gäller i vilken utsträckning verktygen är generella och teknikneutrala, respektive selektiva och styrande. Analysen tar inte ställning till hur representativ processen har varit eller till dokumentens kommunikativa kvalitet, utan avser uteslutande vilka politiska åtgärder och styrmedel som förs fram.

Kodningsskala (1–3)

Observera att skalan är riktad, där högre värde innebär mer generell och mindre selektiv styrning:

- **3 – Indikativ styrning**

Färdplanen efterfrågar främst generella ramar som lämnar utrymme för flera aktörer att pröva olika lösningar, exempelvis koldioxidprissättning eller handelssystem, teknikneutrala funktionskrav i upphandling, öppna standarder, förutsägbara och tidsatta prövningsprocesser, enhetlig och rättssäker tillsyn samt data- och rapporteringskrav som stödjer marknadens egna val.

- **2 – Blandform**

Färdplanen kombinerar generella ramverk med selektiva inslag, såsom riktade investeringsstöd, fonder eller premier för vissa tekniker, vilket delvis låser resurser eller reducerar konkurrensen mellan alternativa lösningar.

- **1 – Dirigism**

Färdplanen förutsätter eller efterfrågar selektiva ingrepp, såsom kvoter för en specifik lösning, intäktsgarantier, riktade stöd eller skattekrediter till utpekade tekniker eller aktörer, statligt övertagande av teknisk eller kommersiell risk, eller särregler som snedvrider konkurrensförhållanden.

Exempel på bedömningskriterier

- **Selektiva verktyg (indikation på lägre poäng):**

kvotplikt eller garanterad avsättning för en viss teknik, produktionspremier och statliga fonder knutna till utpekade lösningar, branschspecifika skatteundantag, statliga garantier som tar teknisk eller kommersiell risk.

- **Generella verktyg (indikation på högre poäng):**

teknikneutrala funktionskrav, öppna standarder och tillgång till data, kapacitetsneutrala reformer av nät- och tillståndsprocesser, pris- eller handelssystem, konkurrensöppnande åtgärder (exempelvis frival), samt enhetlig tillsyn och tydliga rättsregler.

Hayek: kunskapens spridning och prisernas roll

Friedrich Hayek utvecklade under 1900-talet en inflytelserik analys av kunskapens roll i ekonomisk samordning. I essän *The Use of Knowledge in Society* (1945) argumenterade han för att relevant kunskap i ett samhälle är spridd, situationsbunden och ofta praktisk snarare än formellt artikulerad. Sådan kunskap kan inte utan vidare samlas in eller bearbetas centralt utan att förlora sitt värde.

I marknadsekonomier fungerar priser och konkurrens som ett decentraliserat signalsystem som möjliggör samordning mellan många aktörer utan att någon enskild beslutsfattare behöver överblicka helheten. Hayeks bidrag handlar därmed mindre om planeringens intentioner och mer om dess förutsättningar: vilka former av styrning som tillåter lärande, anpassning och korrigerande över tid, och vilka som tenderar att låsa beslut vid antaganden som snabbt kan bli inaktuella.

I denna analys används Hayeks perspektiv för att pröva hur färdplanerna förhåller sig till kunskapsproblemet i klimatomställningen. Fokus ligger på om färdplanerna bygger på antaganden om att relevanta beslut kan samlas och koordineras centralt, eller om de utformas så att lokal kunskap, experiment och återkoppling kan påverka vägvalen. Dokument som öppnar för flera parallella lösningar, lärande över tid och justering utifrån utfall ligger närmare ett decentraliserat kunskapsperspektiv än dokument som förutsätter samordning genom centrala beslut utan tydliga mekanismer för återkoppling.

Hayeks analys understryker också att kunskap om teknik, kostnader och praktiska begränsningar förändras över tid och ofta uppstår nära verksamheten. I fungerande system sprids sådan information genom marknadssignaler, genom försök och misstag samt genom snabb återkoppling från faktiska resultat. Detta perspektiv används här för att undersöka i vilken mån färdplansmodellen ger utrymme för sådan dynamik.

I Hayek-kodningen bedöms inte hur representativ färdplansprocessen varit i organisatorisk eller demokratisk mening. I stället analyseras om färdplanerna är utformade på ett sätt som gör det möjligt att ta tillvara spridd och lokal kunskap. Detta innefattar bland annat om styrningen bygger på funktionskrav snarare än detaljreglering, om standarder och regelverk är öppna och teknikneutrala, samt om det finns mekanismer för uppföljning, oberoende utvärdering och kursändring vid fördröjningar eller felaktiga antaganden.

Ett högt utfall i denna dimension innebär således inte frånvaro av styrning, utan att styrningen är utformad så att många aktörer kan pröva olika lösningar, att återkoppling från utfallet tas på allvar och att justeringar kan ske utan att hela omställningsprocessen behöver omprövas från grunden.

Holcombe: politisk kapitalism

Randall G. Holcombe har inom public choice-traditionen analyserat hur relationer mellan politiska beslutsfattare och ekonomiska aktörer kan påverka utformningen av regler och styrmedel. I *Political Capitalism: How Political Power Is Made and Maintained* (2018) beskriver han politisk kapitalism som ett styrningsmönster där samverkan mellan stat och etablerade marknadsaktörer tenderar att skapa selektiva fördelar, snarare än generella och konkurrensneutrala spelregler.

Ett centralt inslag i Holcombes analys är att politiska åtgärder som utformas i nära samspel med berörda branscher kan ge upphov till fördelssökande (på engelska *rent seeking*), särskilt när stöd, undantag eller garantier riktas till specifika aktörer eller tekniker. Sådana ordningar kan innebära att ekonomisk risk i ökad utsträckning flyttas till det offentliga, samtidigt som inträdesvillkor och konkurrens påverkas.

I denna rapport används Holcombes perspektiv för att pröva i vilken utsträckning färdplanernas förslag till politiska verktyg uppvisar sådana riskmönster. Analysen fokuserar på instrumentens konstruktion snarare än på aktörernas motiv, och avser att identifiera om styrningen är generellt utformad eller om den innehåller selektiva inslag som kan gynna etablerade intressen.

Vad som kodas i Holcombe-dimensionen

Bedömningen avser risken för economic rents (fördelssökande) och regulatorisk fångst⁴ i de föreslagna styrmedlen. Särskild uppmärksamhet riktas mot förekomst av selektiva stöd, inträdeshinder och risköverföring till staten, samt mot i vilken mån färdplanerna innehåller tydliga motvikt i form av öppenhet, uppföljning och konkurrensneutral utformning.

Kodningsskala (1–3)

- **3 – Hög risk**
Flera selektiva instrument förekommer, såsom riktade stöd, kvoter, garantier eller undantag, utan tydliga motåtgärder.
- **2 – Medelhög risk**
Selektiva inslag finns, men kombineras med vissa, om än begränsade eller otydliga, motvikt.
- **1 – Låg risk**
Styrningen är huvudsakligen generell och kompletteras av tydliga motvikt, exempelvis konkurrensneutralitet, öppen redovisning och tidsbegränsning.

Indikativa exempel

- **Riskhöjande:** kvotplikt, garanterad avsättning, produktionspremier, riktade investeringsstöd, branschspecifika skatteundantag, statligt riskövertagande utan tidsgräns.
- **Riskdämpande:** teknikneutrala regler, öppna data, standardiserad rapportering, obligatorisk uppföljning, tidsbegränsade stöd och lika tillträdesvillkor.

⁴ Regulatory capture (regulatorisk infångning), ett begrepp myntat av ekonomen George Stigler (Nobelpris 1982), beskriver situationen då en reglerande myndighet, som ursprungligen skapats för att skydda allmänintresset, med tiden börjar främja de reglerade företagens eller branschens intressen istället, ofta till följd av lobbying, personliga relationer eller framtida karriärmöjligheter för tjänstemännen, Stigler (2021).

Scott: staten, läsbarheten och den praktiska kunskapen

James C. Scott har analyserat hur moderna stater gör komplexa samhällsprocesser begripliga och administrativt hanterbara genom standardisering, klassificering och kvantifiering. I *Seeing Like a State* (1998) beskriver han hur denna strävan efter läsbarhet är en förutsättning för politisk styrning, men samtidigt innebär att delar av verklighetens variation och lokala kontext förenklas eller utelämnas.

Ett centralt inslag i Scotts analys är spänningen mellan formell, kodifierbar kunskap och praktisk, erfarenhetsbaserad kunskap. I styrningsprocesser uppstår ofta en avvägning mellan behovet av överblick och jämförbarhet å ena sidan, och behovet av flexibilitet och anpassning till lokala förhållanden å den andra. För stark betoning på standardiserade mått och indikatorer kan leda till styrning som är lätt att administrera men svår att tillämpa i praktiken, medan frånvaro av gemensamma referensramar kan försvåra samordning och ansvarstagande.

I denna studie används Scotts perspektiv inte som en egen kodningsdimension, utan som ett kompletterande tolkningsramverk. Det bidrar till att uppmärksamma hur färdplanerna presenterar komplexa omställningsprocesser i form av mål, indikatorer och sammanfattande antaganden, samt vilka aspekter av variation, osäkerhet och lokala erfarenheter som därmed får mindre utrymme.

Scotts begreppsapparat används således som en analytisk påminnelse om att styrning alltid innebär en balans mellan att göra utvecklingsförlopp begripliga för beslutsfattande och att bevara tillräcklig kontakt med de förhållanden där genomförandet faktiskt sker. Perspektivet hjälper till att sätta in färdplanerna i ett bredare resonemang om förenkling, överskådlighet och deras möjliga konsekvenser, utan att ligga till grund för kvantitativ bedömning.

Med dessa fyra analytiska perspektiv kan rapporten både beskriva färdplanernas utformning och pröva hur de fungerar som styrmedel. I appendix redovisas hur de kodade bedömningarna operationaliseras i en gemensam mall och hur skalorna för styrningslogik, kunskap, politisk ekonomi och egenåtaganden används i den jämförande analysen.

Teorierna i samspel

Tillsammans utgör dessa fyra perspektiv en sammanhållen analytisk ram. Perspektiven är inte konkurrerande, utan belyser olika dimensioner av hur färdplanerna fungerar som styrmedel. Vera Lutz används för att analysera styrningslogiken, det vill säga i vilken utsträckning färdplanerna bygger på indikativa signaler och generella spelregler respektive mer selektiva och styrande inslag. Friedrich Hayeks perspektiv används för att pröva hur kunskap och lärande hanteras, särskilt om färdplanerna lämnar utrymme för decentraliserad information, experiment och återkoppling eller om de vilar på antaganden om centralt samlad kunskap. Randall Holcombes analys bidrar med ett politisk-ekonomiskt perspektiv genom att belysa hur samverkan mellan stat och näringsliv kan påverka maktbalans, riskfördelning och konkurrensförutsättningar.

Dessa tre perspektiv ligger till grund för den systematiska kodningen i rapportens analysdel. Tillsammans gör de det möjligt att empiriskt undersöka hur den svenska modellen med branschvisa färdplaner är utformad och vilka styrningsmönster den ger upphov till i praktiken.

James C. Scotts bidrag har en annan funktion i analysen. Hans begrepp om läsbarhet används inte som en kodningsdimension, utan som ett kvalitativt tolkningsraster. Perspektivet bidrar till att reflektera över hur färdplanerna översätter komplexa och osäkra omställningsförlopp till mål, indikatorer och sammanfattande antaganden som kan hanteras inom politiska beslutsprocesser. Scotts analys fungerar därmed som en påminnelse om de förenklingar som följer av varje försök att göra samhällsliga processer överskådliga, och används främst i rapportens avslutande diskussion.

I nästa kapitel ges en fördjupad genomgång av den franska erfarenheten av indikativ planering. Denna genomgång syftar till att sätta de svenska färdplanerna i ett bredare institutionellt sammanhang och att belysa likheter och skillnader i hur stat och marknad samspelar i olika former av samordnad styrning.

4 De franska erfarenheterna⁵

Varför studera fransk dirigism

Den franska erfarenheten av så kallad *dirigisme*, ofta beskriven som en form av statligt stödd indikativ planering i nära samspel med näringslivet, utgör ett av de mest långtgående exemplen på samordnad ekonomisk styrning i en västeuropeisk marknadsekonomi. Systemet etablerades efter andra världskriget och användes som ett instrument för att samordna investeringar, industriell återuppbyggnad och teknologisk utveckling, utan att formellt ersätta marknadsmekanismer eller privat ägande.

Den franska modellen är relevant som historisk referens i analysen av de svenska branschfärdplanerna, eftersom den illustrerar hur staten kan försöka påverka ekonomins utvecklingsriktning genom målformuleringar, prognoser och samordnade förväntningar snarare än genom direkta tvångsmedel. Erfarenheten belyser därmed både de möjligheter och de spänningar som kan uppstå när styrning sker via indikativa signaler i ett system som samtidigt bygger på marknadsprocesser.

Denna kontext är också den inom vilken Vera Lutz utvecklade sin analys av indikativ planering. Hennes studier av den franska planeringspraktiken fokuserade på hur frivilliga men statligt sanktionerade planer kan påverka investeringsbeteenden, resursallokering och ansvarsfördelning, samt på vilka begränsningar som uppstår när planeringen blir mer selektiv eller detaljerad. Lutz' analyser fungerar därför som en referenspunkt för att förstå hur liknande styrningsmekanismer kan verka även i andra institutionella sammanhang.

Ursprung och institutionell utformning

Efter andra världskrigets slut stod Frankrike inför omfattande produktionsstörningar, kapitalbrist och behov av samordning i återuppbyggnaden av industrin. På initiativ av Jean Monnet inrättades 1946 *Commissariat général du Plan* (CGP), ett planorgan direkt underställt premiärministern. CGP:s uppdrag var att ta fram flerårsplaner för den ekonomiska utvecklingen genom ett omfattande samråd mellan ministerier, banker, företag och arbetsmarknadens parter.

Den första planen, ofta benämnd Monnet-planen (1947–1952), formulerades under mottot *Modernisation ou décadence*. Planen koncentrerades till ett begränsat antal basindustrier, kol, stål, cement, elektricitet, transporter och jordbruksmaskiner, som bedömdes vara särskilt viktiga för den industriella återuppbyggnaden. Planen var indikativ snarare än bindande. Företagen var formellt fria i sina beslut, men offentliga kreditflöden, statliga investeringar och kontrakt kanaliserades i praktiken mot de områden som överensstämde med planens prioriteringar.

De efterföljande planerna byggde vidare på samma grundstruktur. Varje plan togs fram genom ett stort antal så kallade moderniseringskommissioner, där representanter för staten, industrin, banksektorn och arbetsmarknadens organisationer deltog. Under den fjärde planen (1962–1965) medverkade omkring 3 000 personer i detta arbete. CGP fungerade som samordnande sekretariat med ansvar för övergripande antaganden och för att säkerställa konsistens mellan sektorsvisa planer.

Planerna antogs av regeringen och, från och med 1962, även av parlamentet. Därmed fick de en formell status som nationella riktlinjer, trots att de saknade rättsligt bindande verkan. Kombinationen av politisk legitimering, omfattande samrådsprocesser och frivillig efterlevnad kom att prägla den franska modellen för indikativ planering och utgör ett centralt kännetecken för den praktiska utformningen av *dirigisme*.

Dirigismens verktyg och mekanismer

Den franska planeringsmodellen kombinerade indikativa mål med omfattande statliga verktyg. Även om planerna formellt var rådgivande hade staten ett betydande inflytande över ekonomins utveckling genom kontroll över centrala resurser och institutioner, särskilt inom finansiering, prissättning och företagsstyrning.

⁵ Avsnittet bygger på material från 4 källor: Kindleberger, C. P. (1967). French planning. In *Planning in individual countries* (pp. 279–303). National Bureau of Economic Research. NBER, Lutz, V. C. (1965). French planning. American Enterprise Institute., Lutz, V. C. (1969). *Central planning for the market economy: An analysis of the French theory and experience*. Longmans (for the Institute of Economic Affairs). Vikbladh, I., 1987, privatiseringar i Frankrike, Svensk tidskrift.

Kreditstyrning.

Genom statligt kontrollerade banker kanaliserades långfristiga lån till sektorer som prioriterades i planerna. Kreditgivningen användes därmed som ett instrument för att styra investeringar i linje med planens övergripande mål.

Priser och subventioner.

Staten reglerade priser på flera basvaror, däribland stål, kol och elektricitet, i syfte att dämpa inflation och stödja industrins konkurrenskraft. Dessa prisregleringar innebar samtidigt att priser i vissa fall frikopplades från underliggande kostnader, vilket påverkade konsumtions- och investeringsincitament och ökade behovet av kompletterande stödåtgärder.

Planrelaterade avtal.

Företag som investerade i enlighet med planernas prioriteringar kunde få tillgång till olika former av stöd, såsom skattelättnader, prioriterad tillgång till utländsk valuta för import av insatsvaror samt skydd mot pris- eller valutaförändringar. Dessa arrangemang, ofta informella men återkommande, bidrog till att förstärka planens genomslag i företagens investeringsbeslut.

Statligt ägande.

Nationaliserade företag inom bland annat fordonsindustri, transport, energi och bankväsende spelade en central roll i genomförandet av planerna. Även privata företag påverkades indirekt genom statens kontroll över kreditgivning, tillstånd och reglering.

Stålsektorn var planens huvudområde och senare ett av dess största bekymmer. Under 1950- och 1960-talen byggdes kapaciteten snabbt ut med statligt stöd. På 1970-talet ledde överkapacitet till omfattande statliga övertaganden.

Institutionell samverkan.

Planprocessen präglades av ett nära samspel mellan statliga företrädare och representanter för näringsliv, finanssektor och arbetsmarknadens organisationer. Detta bidrog till bred förankring av planerna, men innebar också att planernas innehåll i hög grad formades genom förhandlingar och kompromisser mellan organiserade intressen snarare än genom enbart teknisk eller ekonomisk analys. Samtida bedömare har beskrivit detta som en konsensusinriktad form av samordnad kapitalism.

Effekter och problem

De första planerna kan ha bidragit till en snabb återuppbyggnad och till att flaskhalsar i basindustrierna undanröjdes. Under 1950-talet växte BNP med omkring fem procent per år, och den industriella produktiviteten ökade kraftigt. Men enligt Lutz (1969) var framgången snarare ett resultat av hög efterkrigstillväxt och internationell konjunktur än av planens effektivitet. På längre sikt uppstod flera strukturella problem.

Kapitalfelallokering och ineffektivitet

Kreditstyrningen ledde till att resurser koncentrerades till politiskt prioriterade sektorer, ofta tung industri, medan framväxande branscher som elektronik och tjänster fick begränsad tillgång till kapital. Företag i prioriterade branscher kunde förlita sig på att staten skulle rädda dem vid förluster, vilket minskade incitamenten till effektivitet. Den centrala planeringen överskattade sin förmåga att förutse framtiden.

Mjuka budgetrestriktioner

I de sektorer som gavs hög prioritet i planeringen utvecklades också förväntningar om statligt ansvar vid ekonomiska svårigheter. Detta påverkade incitamentsstrukturen, särskilt i statligt ägda eller statligt stödda företag, där risken för konkurs i praktiken var begränsad. Samtida analyser pekade på att vissa nationaliserade företag i detta avseende kunde agera med större autonomi än privata aktörer, eftersom förluster inte nödvändigtvis utlöste omedelbara krav på omstrukturering eller nedläggning. Charles P. Kindleberger noterade exempelvis att vissa statliga företag hade ett betydande handlingsutrymme även vid långvarigt svag lönsamhet.

Utvecklingen inom den franska stålindustrin under 1960- och 1970-talen har ofta använts som illustrativt fall. Stora investeringar i anläggningar i bland annat Dunkerque och Fos-sur-Mer genomfördes i linje med planernas prioriteringar, men bidrog samtidigt till överkapacitet i en sektor som senare drabbades av vikande efterfrågan. Under 1970-talet följde därför återkommande statliga ingripanden för att hantera förluster och anpassningsproblem, vilket ytterligare förstärkte kopplingen mellan planeringsprioriteringar och statligt risktagande.

Kunskapsproblem

Ett återkommande problem i den franska planeringspraktiken var svårigheten att hantera osäkerhet och föränderliga förutsättningar. Vera Lutz pekade på att de makroekonomiska prognoser som låg till grund för planerna ofta byggde på aggregerade data och antaganden som snabbt kunde bli inaktuella i en föränderlig ekonomisk miljö. I denna process kom central statistik och modellbaserade beräkningar att väga tyngre än företagsnära erfarenheter och löpande marknadssignaler.

Konsekvensen blev att information som fanns spridd hos företag och andra berörda aktörer inte alltid integrerades i beslutsunderlagen på ett effektivt sätt. Friedrich Hayek använde i detta sammanhang begreppet *pretense of knowledge* för att beskriva risken att beslutsfattare tillskriver sig en överblick och prognosförmåga som i praktiken är svår att uppnå när relevant kunskap är lokal, situationsbunden och förändras över tid.

Teknologisk tröghet

Planeringspraktiken tenderade i flera fall att förstärka befintliga industristrukturer. Under 1960-talet fortsatte staten att prioritera stöd till etablerade sektorer inom tung industri, även i ett läge där den internationella konkurrensen i ökande grad rörde sig mot mer kunskaps- och teknikintensiva verksamheter. Detta bidrog till att resurser bands i befintliga produktionsmönster samtidigt som omställningen mot nya sektorer fördröjdes.

Ett ofta använt exempel är projektet Plan Calcul (1966–1975), vars syfte var att etablera en inhemsk fransk datortillverkare genom bolaget Compagnie Internationale pour l'Informatique. Projektet stöddes genom omfattande statliga subventioner och genom riktlinjer som uppmuntrade offentliga myndigheter att efterfråga franska datorlösningar. Trots dessa åtgärder lyckades företaget inte etablera konkurrenskraft gentemot internationella aktörer som IBM, och verksamheten avvecklades senare med betydande ekonomiska förluster.

Politisk inverkan och korporativism

Med tiden kom planprocessen i ökad utsträckning att fungera som en arena där flera typer av intressen möttes, inklusive politiska och regionala prioriteringar. Detta innebar att beslut inte alltid följde de rekommendationer som utarbetats inom planorganen, utan i vissa fall påverkades av överväganden som låg utanför de ursprungliga ekonomiska bedömningarna. Charles P. Kindleberger noterade exempelvis att projekt med stark symbolisk eller regional betydelse, såsom tunneln under Mont Blanc, kunde genomföras efter politiska beslut, trots att de inte låg i linje med planorganets rekommendationer.

Mitterands nationaliseringar och 1980-talets privatiseringar

År 1981 genomförde den nytilträdde regeringen under François Mitterrand en omfattande utvidgning av det statliga ägandet i Frankrike. Totalt överfördes 36 banker och 39 industriföretag till statlig kontroll, vilket innebar den största nationaliseringsåtgärden i Västeuropa sedan andra världskriget. Reformen syftade till att ge staten ett större inflytande över kreditgivning och investeringar genom direkt ägande av centrala finansiella och industriella aktörer.

Enligt Per Vikbladh kom omkring 90 procent av banksektorn att omfattas av statlig kontroll. Bankerna tilldelades en roll som instrument för kreditallokering till projekt som bedömdes vara samhällsekonomiskt prioriterade. Under de följande åren noterades dock svårigheter i form av svagare lönsamhet, minskad konkurrens och ökande kreditförluster, vilket bidrog till att sätta press på den statliga ägarstrukturen.

Efter regeringsskiftet 1986 inleddes en successiv privatisering av flera av de tidigare nationaliserade företagen. Vikbladh beskriver denna period som en genomgripande omställning av ägarstrukturen i den franska ekonomin. Bland de första företagen som återfördes till privat ägande fanns Paribas, Saint-Gobain och Assurances Générales de France. Introduktionerna på börsen möttes av betydande efterfrågan, vilket kan tolkas som att marknadsaktörer värderade företagen annorlunda under privat ägande än under statlig kontroll.

Samlad bedömning och internationell jämförelse

Efterkrigstidens franska planering har i forskningen ofta beskrivits som en institutionell kompromiss. Den bidrog till samordning och återuppbyggnad under specifika historiska förhållanden, men har också kopplats till mer långsiktiga anpassningsproblem när dessa förhållanden förändrades.

Under de första decennierna efter kriget kan planeringen ha underlättat koordineringen av investeringar och återställandet av produktionskapacitet i en ekonomi präglad av kapitalbrist och störda marknader. Den kan även ha spelat en roll i att etablera former för samverkan mellan stat och näringsliv samt i att formulera en gemensam inriktning för den ekonomiska utvecklingen. Lutz framhöll att den första planen sannolikt fyllde en funktion i ett sådant initialt läge.

När de ekonomiska förutsättningarna successivt stabiliserades kom dock samma institutionella struktur att förknippas med ökad tröghet. Kreditstyrning, omfattande statligt ägande och planorganens förhandlingsbaserade arbetssätt bidrog till att resurser i vissa fall bands i etablerade sektorer, samtidigt som anpassningen till teknologiska skiften och förändrade internationella konkurrensvillkor försvårades.

I jämförande studier har Frankrikes utveckling under 1970- och 1980-talen ofta kontrasterats mot Västtyskland, som avstod från central planering och i stället byggde sin ekonomiska politik kring en marknadsekonomi. Under denna period uppvisade Frankrike högre statsskuld, svagare bytesbalans och långsammare produktivitet utveckling, även om flera faktorer bidrog till dessa skillnader.⁶

I takt med ökad internationalisering och framväxten av europeiska regler för konkurrens och statsstöd minskade utrymmet för nationell planeringsbaserad industripolitik. Under 1990-talet omvandlades planorganet successivt till ett mer analytiskt inriktat institut, och den formella flerårsplaneringen avvecklades slutligen 2006.

Lärdomar för svensk klimatplanering

De franska erfarenheterna kan användas som ett analytiskt referensmaterial vid tolkningen av den svenska färdplansmodellen. Följande punkter sammanfattar iakttagelser som framkommer i litteraturen och som kan bidra till att strukturera analysen, utan att de ska förstås som direkta paralleller eller normativa slutsatser.

För det första visar den franska erfarenheten att indikativ planering i vissa historiska situationer kan fungera som ett samordnande ramverk, särskilt i faser präglade av kapitalbrist, bristande marknadsintegration eller stora samordningsbehov. Monnet-planen illustrerar hur staten i ett sådant sammanhang kan bidra till att mobilisera resurser och skapa förutsägbarhet kring investeringar. Detta utgör en möjlig tolkningsbakgrund vid analysen av statens roll i tidiga skeden av omfattande omställningsprocesser.

För det andra pekar erfarenheterna på risker för kapitalbindning och institutionell inlåsning när styrningen blir mer selektiv eller teknikbestämmande. Exempel som utvecklingen inom den franska stålindustrin och Plan Calcul belyser hur resurser kan komma att koncentreras till etablerade lösningar även när omvärldsförutsättningarna förändras. Detta utgör ett analytiskt perspektiv för att uppmärksamma i vilken utsträckning färdplaner öppnar för alternativa vägval eller låser fast prioriteringar.

För det tredje visar den franska planeringspraktiken att samordnade former för stat–näringslivssamverkan ställer höga krav på tydliga mandat, ansvarsfördelning och uppföljning. När beslutsprocesser i hög grad präglas av förhandlingar och kompromisser kan gränserna för ansvar och ansvarutkrävande bli otydliga. Erfarenheterna illustrerar därmed vikten av att analysera hur ansvar, uppföljning och transparens hanteras i planeringsbaserade styrformer.

För det fjärde belyser den franska erfarenheten det kunskapsproblem som följer av centraliserade samordningsambitioner. Som både teoretiska och empiriska studier har visat kan aggregerad planeringsinformation ha svårt att fånga lokal, situationsbunden och föränderlig kunskap. Detta perspektiv används i analysen för att uppmärksamma hur färdplansmodellen förhåller sig till lärande, återkoppling och anpassning över tid.

Slutligen visar utvecklingen i Frankrike att planeringsbaserade styrformer är starkt beroende av sin institutionella kontext och av sin förmåga att förändras när förutsättningarna skiftar. Dirigismen utvecklades i nära samspel med efterkrigstidens behov, men förlorade gradvis relevans i takt med internationalisering, teknologisk förändring och nya regelverk. Detta utgör en bakgrund för att analysera hur flexibel och omprövningsbar den svenska färdplansmodellen är över tid, snarare än ett argument för eller emot planering som sådan.

⁶ Kindleberger, 1967, s. 296; Lutz, 1969, s. 175

5 Branschernas önskemål på staten

En genomgång av de 23 branschvisa färdplanerna visar att näringslivets aktörer i varierande grad kopplar sin omställning till statliga åtgärder. I samtliga fall tillskrivs staten en roll i omställningsprocessen, men färdplanerna skiljer sig åt i fråga om vilken typ av åtaganden som efterfrågas. Vissa branscher betonar behovet av omfattande offentliga insatser i form av investeringsstöd, garantier eller riskdelning, medan andra i högre grad fokuserar på generella ramar såsom regelutformning, standardisering och undanröjande av institutionella hinder.

Kodningen indikerar att en majoritet av färdplanerna är starkt beroende av framtida politiska beslut för att kunna realiseras i praktiken. I cirka fyra av fem fall förutsätts statliga ställningstaganden i frågor som rör elnätens utbyggnad, tillståndprocesser, styrmedel eller finansiering. Endast en mindre andel av färdplanerna redovisar alternativa handlingsvägar eller tydliga scenarier för hur omställningen kan fortgå vid fördröjda eller uteblivna politiska beslut.

Detta mönster innebär att färdplansarbetet i många branscher är tätt kopplat till statens agerande. I avsaknad av sådana beslut riskerar flera initiativ att förbli vilande eller att skjutas på framtiden. Avsnittet analyserar därför inte i vilken utsträckning staten bör agera, utan hur graden av policyberoende varierar mellan branscher och vilka konsekvenser detta får för färdplanernas funktion som styrinstrument.

Generella spelregler vs. riktade stöd

Färdplanerna innehåller en kombination av förslag som syftar till att förändra övergripande ramvillkor och förslag som är mer sektorsspecifika till sin utformning. I flera fall efterfrågas generella spelregler, breda styrmedel eller regelförändringar som påverkar marknadens funktionssätt i stort, snarare än enskilda aktörer eller tekniker.

Ett exempel är återvinningsindustrins förslag att ändra miljöbalken och avfallsförordningen i syfte att öppna dagens ordning för insamling av grovavfall från hushåll. Förslaget innebär att fler aktörer ges möjlighet att samla in, återanvända och återvinna avfall, vilket skulle förändra konkurrensförutsättningarna på marknaden. Denna typ av åtgärd är generell till sin karaktär och avser att påverka systemets institutionella ramverk, exempelvis genom förändrade tillståndsregler, standarder eller ansvarsfördelning.

Samtidigt innehåller färdplanerna även förslag som innebär mer selektiva insatser från statens sida. I dessa fall efterfrågas åtgärder där staten förväntas ta ett direkt ekonomiskt eller organisatoriskt ansvar för specifika verksamheter eller tekniker. Sjöfartsnäringens förslag att inkludera isbrytning och lotsverksamhet i statlig infrastruktur och finansiera dessa genom offentliga medel är ett exempel på en sådan ordning. Ett annat exempel är gasbranschens förslag om att återinföra full skattebefrielse för biogas och biogasol.

Ur ett styrningsperspektiv skiljer sig dessa två typer av åtgärder åt i fråga om hur de fördelar kostnader, risker och handlingsutrymme mellan offentliga och privata aktörer. Generella reformer påverkar marknadens funktionssätt brett och lämnar utfallet öppet för konkurrens och anpassning, medan selektiva stöd innebär att staten i större utsträckning tar ställning till vilka lösningar eller verksamheter som ska prioriteras.

I den fortsatta analysen används denna distinktion för att systematiskt jämföra färdplanernas instrumentprofil. Fokus ligger på hur vanligt förekommande generella respektive selektiva verktyg är, samt vilka konsekvenser detta kan få för färdplanernas funktion som styrmedel.

Variation mellan branscher

Det finns betydande variation mellan branscherna i hur färdplanerna kombinerar generella styrmedel och mer selektiva förslag till politiken. Kodningen visar att ingen av de granskade färdplanerna uteslutande bygger på riktade stöd, men att andelen selektiva verktyg varierar avsevärt mellan branscher.

I vissa branscher dominerar förslag som är sektorsspecifika till sin utformning. Sjöfartsnäringens färdplan innehåller exempelvis förslag om att isbrytning och lotsverksamhet ska klassificeras som statlig infrastruktur och finansieras genom offentliga medel, att staten ska ta kostnader för nya isbrytare samt att investeringsstöd ska tillhandahållas via en statlig riskavtäckningsfond för rederiers omställningsinvesteringar. Flygbranschens färdplan föreslår att offentliga aktörer genom upphandling ska garantera efterfrågan på hållbart flygbränsle (SAF), där staten täcker kostnadsskillnaden i förhållande till fossila alternativ. Även gasbranschens och dagligvaruindustrins färdplaner innehåller förslag om selektiva åtgärder, såsom skatteundantag eller skattebefrielser, investeringsstöd (exempelvis via Klimatklivet) samt infrastruktursatsningar som är anpassade till respektive sektors behov.

I andra färdplaner ges i stället generella styrmedel och konkurrensneutrala ramvillkor ett tydligt företräde. Skogsnäringen betonar exempelvis att styrmedel och bidrag inte bör utformas på ett sätt som snedvrider konkurrensen eller styr användningen av råvaror, och efterfrågar i stället långsiktiga och generella villkor, såsom fungerande infrastruktur för godstransporter och satsningar på forskning och utveckling. Stålintustrins färdplan fokuserar i huvudsak på tillgång till fossilfri el, effektivare tillståndsprocesser och internationellt samordnade koldioxidprissystem. Digitaliseringskonsulternas färdplan lyfter främst systemåtgärder, såsom offentlig upphandling, standardisering och tillgång till data, som verktyg för att möjliggöra utsläppsminskningar i flera sektorer, utan att föreslå branschspecifika subventioner.

Sammantaget visar materialet att färdplanerna spänner över ett brett spektrum av styrningsinstrument, från generella regel- och systemförändringar till mer selektiva åtgärder. I den fortsatta analysen används denna variation för att pröva hur instrumentens utformning påverkar ansvarsfördelning, riskhantering och färdplanernas funktion som styrmedel, utan att utgå från att någon av dessa ansatser är entydigt fördelaktig eller problematisk.

Statens roll: från möjliggörare till medfinansier

I flera branscher är färdplanernas genomförande i hög grad beroende av framtida politiska beslut och, i vissa fall, av offentlig medfinansiering. Detta gäller särskilt de mest kapitalintensiva och regleringstunga sektorerna, såsom stål, cement, gas och el. Även petroleumsektorns omställningsstrategi är starkt kopplad till politiska beslut, i stor utsträckning på EU-nivå.

I dessa branscher är de centrala tekniksiftena förenade med mycket stora investeringar och kräver samtidigt ett omfattande institutionellt ramverk. Cementindustrins färdplan är exempelvis uppbyggd kring införandet av koldioxidinfångning vid anläggningen i Slite. Strategin förutsätter fortsatt statligt stöd, bland annat genom forsknings- och demonstrationsprogram, samt att ansvar för transport och lagring av koldioxid etableras genom tydliga och tidsatta beslut. Utan sådana ramverk kan färdplanens mål inte realiserats inom angivna tidsramar.

Liknande beroenden återfinns i stålintustrins färdplaner. Både SSAB:s och LKAB:s omställningsstrategier utgår från antaganden om långsiktig tillgång till fossilfri el till konkurrenskraftiga villkor, tillgång till biobränslen samt fortsatt offentligt stöd till forskning, pilot- och demonstrationsprojekt. Även här är färdplanernas genomförbarhet nära knuten till beslut som ligger utanför företagens direkta kontroll.

Gasbranschens färdplan innehåller i jämförelse ett större antal explicit formulerade önskemål om selektiva styrmedel. Bland dessa ingår förslag om produktionspremier, kreditgarantier, utpekande av en statligt ansvarig nätoperatör (HTNO) samt detaljerad reglering för uppbyggnaden av ett omfattande vätgasnät. Dessa förslag innebär att staten inte enbart förväntas ange övergripande ramar, utan även ta ett betydande ansvar för riskfördelning och infrastrukturutveckling.

Sammantaget kännetecknas färdplanerna i dessa branscher av en instrumentprofil där genomförandet är tätt kopplat till statliga åtaganden. I kodningen klassificeras detta som inslag av mer selektiv och styrande politik, i den meningen att staten förutsätts bära en större del av den finansiella och institutionella risken än i färdplaner som främst bygger på generella ramvillkor.

Mellangruppen: styrning genom regler och upphandling

I en annan grupp av färdplaner där bygg- och anläggningssektorn, dagligvaruhandeln, dagligvaruindustrin, digitaliseringskonsulterna och uppvärmningssektorn ingår, är beroendet av politiska beslut tydligt, men tar i huvudsak formen av efterfrågan på regler, standarder och upphandlingsramar snarare än direkta stöd eller riskdelning. I dessa färdplaner betonas behovet av gemensamma spelregler som möjliggör konkurrens på likvärdiga villkor.

Bygg- och anläggningssektorns uppgraderade färdplan är ett illustrativt exempel. Den efterfrågar inte att staten pekar ut specifika tekniska lösningar, utan fokuserar på offentliga upphandlingskrav, gränsvärden och livscykelbaserade klimatkrav samt harmoniserade standarder. Styrningen formuleras därmed i termer av regelutformning snarare än investeringsstöd.

Dagligvaruhandelns färdplan uppvisar ett liknande mönster. Den betonar behovet av politiskt skapade incitament och marknadssignaler för ökad användning av återvunnen plast, samtidigt som branschen redovisar egna investeringar i infrastruktur, såsom plastsorteringsanläggningen i Motala. Även här kombineras efterfrågan på generella ramvillkor med företagsdrivna åtaganden.

Digitaliseringskonsulternas färdplan ligger nära denna ansats. Den efterlyser nationella standarder, gemensamma dataformat och kompetensinsatser, men placerar ansvaret för förändrade arbetssätt och utbildning i huvudsak hos branschen själv.

I kodningen klassificeras styrningen i dessa färdplaner som huvudsakligen indikativ i Lutz mening. Staten tillskrivs en roll som regel- och ramgivare genom mål, standarder och signaler, medan val av lösningar och genomförande i stor utsträckning lämnas till marknadsaktörer.

Egen handlingsförmåga och plan B

Ett mindre antal färdplaner uppvisar en högre grad av beredskap att genomföra åtgärder även vid fördröjda eller uteblivna politiska beslut. Hit hör framför allt återvinningsindustrin och skogsnäringen. I dessa färdplaner tillskrivs staten i första hand en roll som regelgivare och samordnare, snarare än som finansiär av omställningen. Samtidigt finns variationer även inom denna grupp. Skogsnäringen avvisar generellt branschspecifika bidrag och styrmedel som riskerar att snedvrider konkurrensen, men efterfrågar samtidigt ökad offentlig finansiering av forskning och innovation samt infrastrukturella åtgärder.

Återvinningsindustrins uppgraderade färdplan från 2024 utgör ett tydligt exempel på denna ansats. Färdplanen redovisar detaljerade analyser av utsläpp längs värdekedjan och använder livscykeldata för olika materialflöden. Den innehåller omfattande egna åtaganden, investeringar i ny teknik samt en struktur för årlig uppföljning av resultaten. De statliga åtgärder som efterfrågas rör främst harmonisering av regelverk, gemensamma mätmetoder och en mer enhetlig tillsynsstruktur, snarare än direkta finansiella stöd.

I jämförelse med färdplaner som är starkt beroende av statlig medfinansiering fokuserar återvinningsindustrins förslag i högre grad på institutionella systemförändringar. Bland de åtgärder som förs fram finns förslag om att flytta tillsynsansvar från kommuner till länsstyrelser för att minska variation i tillämpning, att införa tydliga kriterier för när avfall övergår till råvara samt att öppna marknaden för grovavfall för konkurrens. Dessa förslag innebär konkreta förändringar av lagstiftning och myndighetsroller, men är generella och teknikneutrala till sin utformning. I kodningen klassificeras detta som en indikativ styrningslogik i Lutz mening, där staten justerar ramvillkor och ansvarsfördelning utan att styra val av lösningar.

Färdplanen uppmärksammar även risker som kan uppstå när regelverk och institutioner utformas på ett sätt som gynnar etablerade aktörer. Branschen identifierar kommunala monopol och fragmenterad tillsyn som hinder för investeringar och innovation och föreslår åtgärder som syftar till att öka konkurrens och transparens. Förslag om ett gemensamt klimatbokslut och standardiserad rapportering i linje med EU:s hållbarhetsregelverk syftar till att göra sektorn mer överblickbar. Samtidigt innehåller färdplanen i begränsad utsträckning en analys av hur nya regelverk i sig kan ge upphov till nya former av selektivitet. Kodningen indikerar därför en medvetenhet om fångstproblem, men utan fullt utvecklade motstrategier.

Från dirigism till indikatorer

Ett övergripande mönster kan identifieras i materialet. Färdplanerna kan, med utgångspunkt i kodningen, grupperas efter hur de kombinerar selektiva och generella styrinstrument.

För det första uppvisar vissa kapitalintensiva basindustrier, särskilt cement- och gasbranschen, en instrumentprofil där selektiva och styrande inslag är relativt framträdande. I dessa färdplaner förutsätts staten i hög grad medverka i finansiering och riskhantering kopplad till omfattande teknisksprång. Exempel på detta är antaganden om statligt stöd till koldioxidinfångning vid cementproduktion samt förslag om produktionspremier, kreditgarantier, statligt utpekad nätansvarig (HTNO) och reglering av ett storskaligt vätgasnät. I kodningen klassificeras dessa inslag som mer dirigistiska, i den meningen att staten förväntas bära en betydande del av den ekonomiska och institutionella risken.

För det andra framträder en grupp färdplaner, där bland annat bygg- och anläggningssektorn samt digitaliseringskonsulterna ingår, som i huvudsak efterfrågar generella ramverk i form av regler, standarder och upphandlingskrav. Här betonas funktionsbaserade och materialneutrala krav samt offentlig upphandling som ett verktyg för att skapa efterfrågan och driva innovation. Denna instrumentprofil ligger nära indikativ styrning i Lutz mening, där staten anger riktning och ramar utan att peka ut specifika lösningar eller bära huvuddelen av den kommersiella risken.

För det tredje finns färdplaner inom sektorer som återvinning och skogsnäring där tyngdpunkten i hög grad ligger på förutsägbara och konkurrensneutrala spelregler. I dessa dokument efterfrågas åtgärder såsom marknadsöppning, tydliga kriterier för när avfall övergår till råvara, en mer enhetlig och professionell tillsyn samt en återhållsamhet när det gäller branschspecifika bidrag. I kodningen framträder här en styrningslogik där statens roll främst är att samordna, tydliggöra mål och fastställa ramvillkor, medan genomförande och lösningsval i huvudsak lämnas till marknadsaktörer.

Indikativ planering i praktiken

När materialet analyseras med hjälp av Vera Lutz begreppsapparat framträder skillnader i hur färdplanerna förhåller sig till statens roll. I färdplaner med mer selektiva och styrande inslag bygger genomförandet i hög grad på antaganden om att staten ska bidra som finansiär, garant eller operativ aktör. Andra färdplaner är i stället utformade kring generella signaler, standarder och uppföljningsmekanismer, där statens roll i första hand är att ange ramar och skapa förutsägbarhet.

Återvinningsindustrins färdplan illustrerar hur en sådan instrumentkombination kan se ut i praktiken. Planen lägger stor vikt vid gemensamma mätmetoder, återkommande klimatbokslut och identifiering av institutionella flaskhalsar, och formulerar därutöver konkreta uppdrag till statliga myndigheter. Samtidigt innehåller planen även förslag som innebär mer selektiva inslag, såsom kvot- eller minimikravslänkande åtgärder för återvunnet innehåll samt ekonomiska incitament, exempelvis skattemässiga lättnader och en producentfinansierad PFAS-fond. I kodningen framträder därmed en blandform, där indikativa signaler och standarder kombineras med riktade styrinstrument.

Risker för politisk kapitalism

Kodningen indikerar att flera färdplaner, särskilt inom gas-, flyg- och sjöfartssektorerna, innehåller instrument som kan innebära en ökad risk för selektiv styrning. I dessa fall efterfrågas åtgärder som går utöver generella ramverk och i stället innebär riktade ekonomiska eller institutionella åtaganden från statens sida. I Holcombes terminologi aktualiserar detta frågan om var gränsen går mellan samordning inom ramen för klimatpolitiken och styrformer som kan ge upphov till fördelssökande och institutionell fångst.

Förslag om skatteundantag, kreditgarantier eller långsiktiga offtake-avtal kan, ur ett styrningsperspektiv, bidra till att reducera osäkerhet och påskynda investeringar i tidiga skeden. Samtidigt innebär sådana verktyg att staten i större utsträckning tar ställning till specifika tekniker eller aktörer, vilket kan påverka konkurrensförutsättningar och resursallokering över tid. Risken ligger därmed inte i samordning som sådan, utan i graden av selektivitet och i hur länge stödmekanismerna består.

I flera färdplaner saknas dessutom tydligt formulerade motvikt till dessa risker. Exempelvis är krav på tidsbegränsning, systematisk uppföljning, oberoende utvärdering eller transparens genom öppna data ofta svagt utvecklade eller frånvarande. I kodningen påverkar detta bedömningen av hur robust instrumentutformningen är i förhållande till risken för långvariga privilegier och begränsad omprövning.

Den indikativa mittpunkten

Vissa färdplaner uppvisar, enligt kodningen, en instrumentprofil som kombinerar generella styrmedel med utrymme för konkurrens och lärande. Hit hör bland annat bygg- och anläggningssektorn, återvinningsindustrin och digitaliseringskonsulterna. I dessa dokument tillskrivs staten i huvudsak en roll som regelgivare, standardiserande aktör och samordnare av information, medan investeringar och genomförande i stor utsträckning förutsätts ske inom ramen för marknadens aktörer.

I dessa färdplaner efterfrågas åtgärder såsom gemensamma standarder, tillgång till data, upphandlingsramar och tydligare regelverk. Staten förväntas därmed främst bidra genom att skapa förutsägbarhet och minska informationsasymmetrier, snarare än genom att gå in som direkt finansiär av enskilda projekt. I kodningen

klassificeras detta som en indikativ styrningslogik i Lutz mening, där styrningen sker genom signaler och ramvillkor snarare än genom selektiva ingrepp.

Återvinningsindustrins färdplan illustrerar denna kombination. Den innehåller förslag om efterfrågestyrning genom upphandlingskrav på minimiandel återvunnet material samt ekonomiska incitament, exempelvis i form av skattejusteringar, men saknar krav på statlig medfinansiering av specifika investeringar. Samtidigt läggs stor vikt vid transparens, gemensamma mätmetoder och regelharmonisering.

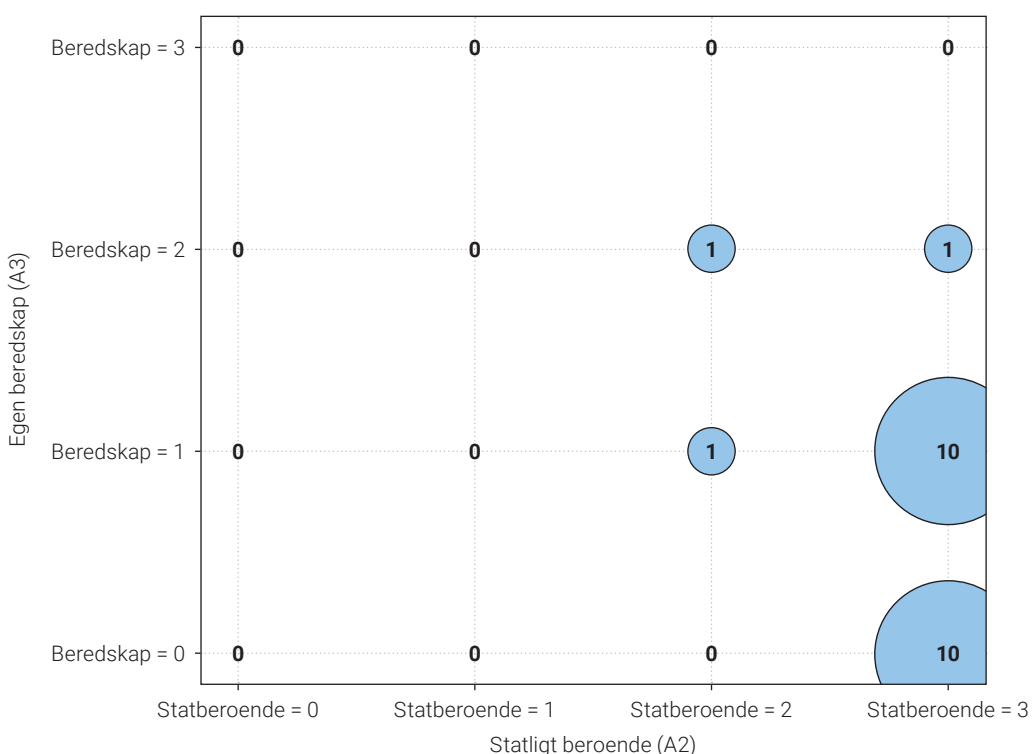
Sammantaget visar materialet att den svenska färdplansmodellen i genomsnitt präglas av en övervikt för indikativa styrinstrument, samtidigt som mer selektiva och styrande inslag förekommer i de mest kapitalintensiva sektorerna. I dessa fall ökar beroendet av statliga åtaganden i takt med att investeringarnas storlek och systempåverkan ökar. Variationerna mellan branscherna belyser därmed hur instrumentvalen förskjuts beroende på kapitalbehov, teknisk osäkerhet och upplevd samhällskritikalitet, snarare än att peka mot en entydig styrningsmodell.

Hur resultaten ska läsas och användas

Kodningen av de 23 färdplanerna syftar till att identifiera mönster i relationen mellan statligt beroende och branschernas egen beredskap, snarare än att ge exakta kvantitativa jämförelser. Resultaten redovisas därför grafiskt i figur 1, som visar hur färdplanerna fördelar sig över hela den kodade skalan.

Figuren bygger på två analytiska dimensioner: graden av statligt beroende, det vill säga i vilken utsträckning genomförandet förutsätter politiska beslut om exempelvis tillstånd, infrastruktur, upphandling eller stöd, samt graden av egen beredskap, uttryckt genom egna åtaganden och möjligheten att agera även vid politiska fördröjningar.

Figur 1 Statligt beroende och egen beredskap i de 23 branschvisa färdplanerna



Källa: egen kodning

Som framgår av figur 1 koncentreras de flesta färdplaner till den del av skalan som kombinerar mycket högt statligt beroende med låg till medelhög egen beredskap. Variation i materialet återfinns främst längs beredskapsdimensionen, medan lågt statligt beroende inte förekommer. Att vissa kombinationer i figuren är tomma är i sig ett resultat och illustrerar färdplansmodellens institutionella logik.

Figuren används i den fortsatta analysen för att jämföra styrningslogik mellan branscher och för att diskutera hur instrumentval, ansvarsfördelning och riskhantering samvarierar med kapitalintensitet och teknisk osäkerhet. Texten som följer fokuserar därför på att tolka mönstren i figuren, snarare än att återge dem i detalj.

Tre övergripande styrningslogiker

Kodningen visar tre tydliga kluster av efterfrågade statliga åtgärder. För det första återkommer krav på snabbare, mer förutsägbara tillståndsprövning och tydligare regler i nästan alla branscher. Bergmaterialindustrin beskriver hur frågan om effektiva och rättssäkra miljötillståndsprövningar vuxit i betydelse och knyter den till möjligheten att genomföra den gröna omställningen. Cementbranschen betonar på liknande sätt behovet av kortare ledtider och effektivare arbetssätt för att kunna få CCS på plats i Slite i tid, med en förtydligad ansvarsfördelning fram till driftsstart 2030.

För det andra efterfrågas ekonomiska styrmedel och investeringar främst i energi och kapitalkrävande delar av ekonomin. Ett konkret exempel är åkerinäringen, som pekar ut fem prioriterade åtgärder där långsiktiga ramvillkor för elnät, ladd och tankinfrastruktur kombineras med skatteincitament, bland annat ett uttryckligt krav på att den tioåriga skattebefrielsen för biogas återinförs och att långsiktig skattebefrielse även ges för andra fossilfria alternativ. Det illustrerar hur branscher med höga energi och kapitalkrav efterfrågar målmedvetna, fleråriga spelregler som minskar investeringsrisken och driver på tekniksprång. Samtidigt lyfter bygg och anläggningssektorn att elektrifiering och energieffektivisering är nycklar för att skala upp klimatneutralt byggande men att detta förutsätter att ramvillkor och infrastruktur hänger med.

Det tredje klustret gäller standarder, mätmetoder och uppföljning, särskilt uttalat i tillverkning och tjänster. Digitaliseringskonsultbranschen vill se tydliga ramverk för rapportering, inklusive redovisning av uteblivna utsläpp och uppmanar beställare att ställa klimatkrav på digitala lösningar. Det vill säga standardiserad mätning och uppföljning som driver marknaden mot lägre utsläpp. Bygg och anläggningssektorn understryker att mål och delmål ska följas upp löpande, medan bergmaterialindustrin visar hur införandet av produktEPD:er⁷ redan har professionaliserat branschens klimatredovisning och gett en samlad bild av utsläppen. Dessa exempel visar hur standardisering och uppföljning efterfrågas för att skapa jämförbarhet, styreffekter och ansvar.

Utöver detta återkommer krav på tydligare och mer likvärdig tillsyn samt harmoniserade regelverk. Bergmaterialindustrin kopplar detta till regional material och masshantering och till behovet av enhetlig myndighetstillämpning. Uppvärmningsbranschens färdplan betonar gemensamma metoder för växthusgasberäkning, tredjepartscertifiering och sektorsövergripande samverkansinstrument som gör regelverket begripligt och förutsägbart för både myndigheter och företag.

Sammanlagt tecknar exemplen en tydlig profil: (1) snabbare tillstånd och klarare regler som bas. Det sägs vara nödvändigt för all omställning; (2) riktade ekonomiska styrmedel och infrastruktur där kapitalkostnader och systemberoenden är stora, samt (3) standarder, mätning och uppföljning som särskilt efterfrågas i tillverknings och tjänstesektorerna för att skapa marknadsdrivna incitament och möjliggöra resultatuppföljning. Det gör det möjligt att identifiera de mest kritiska flaskhalsarna och förklara varför branscher prioriterar delvis olika policyverktyg.⁸

Samlad tolkning

Utifrån färdplanernas utformning och den samlade kodningen kan svensk klimatstyrning, sådan den kommer till uttryck i branschernas färdplaner, förstås som en kombination av tre övergripande styrningslogiker. Dessa logiker är analytiska idealtyper och förekommer i praktiken ofta i olika blandningar. Den första utgörs av mer selektiva och styrande inslag, där staten förväntas bidra genom finansiering, riskdelning eller uppbyggnad av ny infrastruktur för omfattande tekniksprång. Den andra bygger på reglering i form av spelregler, standarder, upphandling och tillsyn. Den tredje utgår från indikativa verktyg såsom information, transparens och marknadssignaler, där omställningen i huvudsak drivs genom företagens egna beslut och efterfrågan i värdekedjorna.

⁷ Environmental product declaration

⁸ Metodnot: Sammanställningen ovan bygger på vår tematiska kodning av färdplanerna (styrningslogik, instrumentval och policytyp). Den visar mönster, inte exakta andelar, och exemplen är valda för att illustrera respektive kluster i figurbeskrivningen.

I materialet framträder en tydlig tyngdpunkt i de två senare logikerna, medan den mer selektiva och styrande logiken koncentreras till ett begränsat antal sektorer med stora utsläpp, höga kapitalbehov och betydande systemberoenden. I dessa fall kvarstår ett starkt beroende av politiska beslut för att omställningen ska kunna genomföras inom de tidsramar som färdplanerna anger.

Cementsektorns färdplan illustrerar denna typ av beroende. Branschens strategi är uppbyggd kring storskalig koldioxidinfångning vid anläggningen i Slite och förutsätter samordnade beslut om tillstånd, transport- och lagringslösningar samt former för riskdelning. Färdplanen beskriver därmed ett omställningsspår där statens roll inte enbart är att sätta ramar, utan även att möjliggöra och samordna infrastrukturella förutsättningar för ett tekniksprång av systemkaraktär.

I det som kan beskrivas som ett mer generellt "normalfall" sker omställningen i färdplanerna främst genom reglering. Bygg- och anläggningssektorns färdplan visar hur mål, harmoniserade klimatkrav i upphandling, livscykelbaserad metodik och digital informationsdelning kan användas för att påverka utsläppen längs hela värdekedjan, samtidigt som ansvar och roller mellan olika aktörer tydliggörs. En liknande regleringslogik återfinns i bergmaterialkedjan, där regional planering, elektrifiering, produktdeklarationer (EPD) och samordnad tillsyn lyfts fram som stegvisa verktyg för att minska utsläpp och korta ledtider från plan till genomförande.

Den indikativa logiken framträder särskilt i branscher där omställningen i högre grad bygger på befintliga affärsmodeller och efterfrågesignaler. Dagligvaruindustrin redovisar exempelvis branschinitiativ med gemensamma mål och värdekedjesamverkan, kombinerat med upphandling och standarder som förstärker efterfrågan på fossilfria alternativ.

Digitaliseringskonsulternas färdplan betonar hur data, rapportering och kompetensutveckling kan bidra till att göra klimateffekter synliga och därigenom påverka kunders och beställares beslut. Även åkerinäringens färdplan präglas av denna ansats genom fokus på långsiktiga, teknikneutrala ramvillkor för energi och logistik snarare än sektorspecifika stöd. Uppvärmningssektorn uppvisar liknande drag genom kollektiva åtaganden och samverkan för att nå fossilfrihet inom relativt kort tid.

Sammantaget visar materialet att färdplansmodellen inte kan reduceras till en enskild styrningslogik. I stället framträder ett mönster där mer selektiva inslag förekommer i ett fåtal systemkritiska värdekedjor, medan reglering och indikativa verktyg dominerar i majoriteten av branscher. Den centrala analytiska frågan blir därmed inte vilken logik som är att föredra i allmänhet, utan hur kombinationen av olika styrformer påverkar ansvarsfördelning, riskhantering och anpassningsförmåga över tid.

Övergång till nästa kapitel

Genomgången av branschernas efterfrågade statliga åtgärder visar att omställningen till ett fossilfritt näringsliv inte tar sig uttryck i en enhetlig styrningsmodell. I stället framträder ett mönster av varierande beroenden, där färdplanerna skiljer sig åt i hur de kombinerar marknadslösningar, reglering och statliga åtaganden. I sektorer där teknikerna är kapitalkrävande och förenade med hög osäkerhet är genomförandet i större utsträckning knutet till offentliga beslut, medan färdplaner i mer etablerade eller mindre kapitalintensiva branscher i högre grad betonar förutsägbara regler, konkurrensneutralitet och fungerande institutionella ramverk.

Denna variation bidrar till att förklara varför färdplanerna skiljer sig åt i både innehåll och instrumentval, samt varför statens roll varierar mellan olika typer av åtaganden, från mer direkt medverkan i vissa värdekedjor till en mer samordnande och regelgivande funktion i andra.

I nästa kapitel skiftas fokus från branschernas förväntningar på staten till deras egna åtaganden inom färdplansarbetet. Analysen behandlar i vilken utsträckning branscherna har formulerat konkreta åtaganden, hur dessa följs upp och vilket ansvar som tas av företagen och deras organisationer. Genom att ställa de statliga förväntningarna i relation till branschernas egna löften blir det möjligt att pröva hur ansvar, genomförande och uppföljning fördelas inom färdplansmodellen, samt om det finns spänningar mellan uttalade ambitioner och faktisk leverans.

6 Branschernas egna åtaganden

Detta kapitel analyserar hur branschfärdplanerna beskriver företagens egna åtaganden i omställningen. I det föregående kapitlet behandlades de åtgärder som branscherna efterfrågar av staten. Här ligger fokus i stället på vad företagen själva uppger att de avser att genomföra, såsom investeringar, standardiseringsarbete, uppföljning och former för lärande inom respektive bransch.

Bedömningarna baseras uteslutande på innehållet i färdplanerna och följer den kodningsram som redovisas i appendix, där metod, indikatorer och poängskalor beskrivs. Resultaten presenteras i form av sammanfattande iakttagelser, kompletterade med citat och exempel från planerna.

Genomgången visar att branschernas egna åtaganden varierar i både omfång och utformning. Vissa färdplaner innehåller relativt detaljerade beskrivningar av planerade åtgärder, ibland med tidsatta mål och återkommande uppföljning. Återvinningsindustrins färdplan är ett exempel på detta, där ett antal gemensamma åtaganden listas, inklusive löpande uppföljning och investeringar i ny teknik.

I andra färdplaner är de egna åtagandena mer övergripande formulerade. Skogsnäringens färdplan beskriver i större utsträckning målbilder och förutsättningar för fortsatt utsläppsminskning, samtidigt som det konstateras att återstående åtgärder i huvudsak behöver hanteras på företagsnivå. I dessa fall består färdplanens bidrag främst i att redovisa nuläge, möjliga utvecklingsvägar och gemensamma ramar, snarare än i att samordna specifika branschgemensamma initiativ.

Skillnaderna i hur åtaganden formuleras och organiseras utgör en viktig del av analysen. De belyser hur branscherna skiljer sig åt i fråga om graden av gemensam koordinering, uppföljning och ansvarsfördelning, vilket är centralt för att förstå färdplanernas funktion som styrinstrument.

Från krav till ansvar

Branschfärdplanerna är uppbyggda kring två typer av utsagor: dels beskrivningar av vilka åtgärder som efterfrågas av politiken, dels redogörelser för vad branschen själv anger sig vilja genomföra. I de flesta färdplaner återfinns därför särskilda avsnitt om branschens egna åtaganden eller bidrag. Dessa avsnitt utgör den del av färdplansarbetet som bygger på frivilliga åtaganden och självrapportering, där företagen redovisar planerade insatser och i vissa fall även uppföljning av genomförandet.

Analysen av de egna åtagandena struktureras kring fyra analytiska aspekter.

Den första avser hur åtagandena är formulerade, särskilt i vilken utsträckning de är konkreta, avgränsade och kopplade till identifierbara aktiviteter, snarare än till övergripande målformuleringar.

Den andra aspekten gäller genomförandegrad, det vill säga om färdplanerna redovisar faktiska åtgärder, investeringar eller beslut som redan har genomförts. Här framträder variationer mellan branscher. Gasbranschens färdplan konstaterar exempelvis att ett mål om 70–90 procents utsläppsminskning från fordonsgas nåddes redan 2022, medan flygbranschens färdplan lyfter att en inhemsk anläggning för hållbart flygbränsle har tagits i drift. I andra färdplaner, såsom inom kemiindustrin och digitaliseringskonsultbranschen, dominerar i stället beskrivningar av planerade eller framtida åtgärder, ofta utan tidsatta delmål eller dokumenterad uppföljning.

Den tredje aspekten rör hur åtagandena kommuniceras, i den meningen om färdplanerna främst beskriver genomförda eller pågående aktiviteter, eller om fokus ligger på ambitioner och målsättningar utan närmare specifikation av åtgärder.

Den fjärde aspekten avser i vilken mån färdplanerna ger uttryck för lärande och återkoppling över tid. Här uppmärksammas om erfarenheter från tidigare perioder används för att justera arbetssätt, prioriteringar eller mål, exempelvis genom återkommande uppföljning eller revidering av färdplanen.

Tillsammans ger dessa fyra aspekter ett underlag för att analysera hur branschernas egna åtaganden är utformade och hur de relaterar till färdplansmodellens övergripande logik om ansvar, frivillighet och uppföljning.

Övergripande mönster

Genomgången av färdplanernas beskrivningar av egna åtaganden visar att de kan ordnas längs ett spektrum av hur mål, genomförande och uppföljning kombineras. Tre återkommande mönster kan urskiljas, vilka bör förstås som analytiska kategorier snarare än som entydiga klassificeringar.

I ett första mönster sammanfaller relativt tydliga målformuleringar med redovisade investeringar och etablerade rutiner för uppföljning. I dessa färdplaner beskrivs både planerade och genomförda åtgärder, ofta tillsammans med återkommande rapportering eller uppföljning av resultat.

I ett andra mönster formuleras ambitiösa målbilder, men kopplingen till konkret genomförande och systematisk uppföljning är mindre tydlig. Här dominerar beskrivningar av avsedda åtgärder och framtida inriktning, medan redovisningen av genomförda insatser eller fasta uppföljningsstrukturer är mer begränsad.

I ett tredje mönster ligger tyngdpunkten på övergripande ambitioner och gemensamma viljeyttringar, medan konkreta åtgärder, tidsatta aktiviteter eller mekanismer för uppföljning i mindre utsträckning specificeras. I dessa fall fungerar färdplanen främst som en gemensam ram för samordning och kommunikation snarare än som ett detaljerat genomförandedokument.

Dessa mönster används i den fortsatta analysen för att belysa variationer i hur branschernas egna åtaganden är utformade och hur de relaterar till färdplansmodellens frivilliga och självrapporterande karaktär.

När orden följs av handling

I vissa branscher framgår att färdplanerna används som operativa referensramar för pågående projekt och investeringar. Stålindustrins färdplan illustrerar detta genom att den redovisar ett antal konkreta aktiviteter som ligger i linje med de mål som formuleras i dokumentet.

Färdplanen beskriver bland annat investeringar och projekt kopplade till initiativ som Hybrit och H2 Green Steel, inklusive byggstarter, samarbetsformer och finansieringslösningar. Dessa beskrivningar indikerar att delar av omställningsarbetet har gått in i en genomförandefas där beslut och resursallokering redan har skett.

I detta fall finns därmed en relativt nära koppling mellan de mål som anges i färdplanen och de åtgärder som redovisas som pågående eller beslutade. I kodningen återspeglas detta genom högre poäng på indikatorer som rör genomförandegrad och spårbarhet, snarare än genom en bedömning av projektens framtida utfall.

Genomgången av färdplanerna visar att flera av de redovisade åtagandena är uttryckligen villkorade av politiska insatser. I dessa fall formuleras ambitioner och mål, samtidigt som deras genomförande kopplas till antaganden om framtida styrmedel eller ekonomiska ramvillkor.

Återvinningsindustrins färdplan anger exempelvis att alla transporter ska vara fossilfria till 2030, men preciserar samtidigt att detta gäller *“föruddat att vi får bra och långsiktiga ekonomiska incitament genom styrmedel från politiken”*.⁹ På motsvarande sätt relaterar flygbranschens färdplan delar av sina åtaganden till att staten garanterar efterfrågan på hållbart flygbränsle (SAF) genom offentlig upphandling och hanterar merkostnaden i förhållande till fossila alternativ.

I dessa och liknande fall framträder ett mönster där branschernas åtaganden är tydligt kopplade till specifika policyförutsättningar. Detta innebär inte att åtagandena saknar innehåll, men att deras räckvidd och tidsprofil är beroende av hur politiken utformas och genomförs. Att synliggöra dessa villkor är därför centralt för att tolka färdplanernas egna åtaganden och för att förstå hur ansvar och genomförande fördelas inom färdplansmodellen.

Bygg- och anläggningssektorns uppgraderade färdplan innehåller ett stort antal specificerade åtaganden som är fördelade mellan olika aktörgrupper i värdekedjan. Totalt redovisas trettio åtaganden som omfattar bland annat beställare, entreprenörer, materialleverantörer och förvaltare. Färdplanen anger att samtliga medverkande aktörer *“dedikerar sig till konkreta åtaganden”* och att *“åtaganden, mål och delmål följs upp löpande och analyseras för att följa utvecklingen”*.¹⁰

⁹ Färdplan för återvinningsindustrin, sidan 6

¹⁰ Färdplan för bygg och anläggningssektorn, sidan 2.

För att stödja genomförandet har en särskild implementeringsgrupp etablerats med uppgift att samordna arbetet, följa upp åtagandena och bidra till transparens och återkoppling mellan aktörerna. Genom denna organisatoriska struktur kopplas de frivilliga åtagandena till återkommande uppföljning och gemensamma analysmoment.

I detta fall framträder färdplanen som ett exempel på hur frivilliga överenskommelser kan ges en mer formaliserad och uppföljningsbar form, där ansvar och genomförande tydliggörs utan att åtagandena ges rättsligt bindande status. I kodningen återspeglas detta genom högre poäng på indikatorer som rör konkretion, uppföljning och intern samordning, snarare än genom en bedömning av åtagandenas faktiska utfall.

Återvinningsindustrins färdplan innehåller ett tydligt åtagande om att *”årligen följa upp vår färdplan”* med fokus på både måluppfyllelse och genomförda investeringar, innovationer och samarbeten. Branschen har också som mål att *”under 2025 redovisa en gemensam sammanställning över våra utsläpp”*.¹¹ Färdplanen listar 14 konkreta åtaganden och beskriver arbetet med en gemensam klimatbokslutsmodell. På så sätt blir dokumentet ett verktyg för samlad uppföljning och sektorsgemensam lärandeprocess, snarare än enbart en viljeförklaring.

Mellangruppen – ambitioner utan struktur

En större grupp färdplaner kan placeras i ett mellanläge mellan detaljerade, uppföljningsbara åtaganden och mer övergripande viljeyttringar. I dessa dokument formuleras tydliga och ofta ambitiösa mål, medan strukturer för uppföljning, ansvarsfördelning och rapportering i mindre utsträckning specificeras.

Gasbranschens färdplan innehåller exempelvis omfattande mål för utvecklingen av biogas och vätgas, men redovisar inte någon formaliserad struktur för hur genomförandet ska följas upp eller hur avvikelser från planerade mål ska hanteras över tid. På motsvarande sätt är flygbranschens färdplan relativt konkret när det gäller föreslagna kvoter och teknikspår, men ger begränsad vägledning om vem som bär ansvar för genomförandet eller hur framsteg ska mätas och rapporteras.

I dessa fall framträder färdplanerna främst som ramverk för inriktning och ambition, snarare än som operativa dokument med tydliga mekanismer för uppföljning och lärande. I kodningen återspeglas detta genom lägre poäng på indikatorer som rör uppföljningsstruktur och ansvar, samtidigt som målformuleringarna i sig ofta är relativt långtgående.

Dagligvaruhandelns färdplan formulerar tydliga mål för omställningen av plastförpackningar, bland annat att samtliga plastförpackningar till 2030 ska vara återvinningsbara och tillverkade av återvunnet eller förnybart material. Färdplanen redovisar även egna investeringar, såsom etableringen av en gemensam plastsorteringsanläggning i Motala.

Samtidigt kopplas flera av dessa ambitioner till förutsättningar i den omgivande styrningen. Färdplanen efterfrågar att staten skapar *”Ekonomiska incitament för att successivt öka användningen av förnybar och återvunnen plast.”*¹² och lyfter behovet av gemensamma regler och riktlinjer för att skapa likvärdiga villkor i värdekedjan.

När det gäller uppföljning och ansvarsfördelning är strukturerna ännu under utveckling. Färdplanen är därmed tydlig i fråga om målbild och inriktning, medan formerna för systematisk uppföljning, mätning och gemensamt ansvar ännu inte är fullt specificerade. I kodningen återspeglas detta som en kombination av relativt långtgående målformuleringar och mer begränsad konkretisering av genomförande och uppföljningsmekanismer.

Tunga fordonsindustrins färdplan beskriver en teknikneutral omställningsstrategi som bygger på flera parallella utvecklingsspår, där eldrift, vätgas och biodrivmedel lyfts fram som kompletterande lösningar. Planen formulerar kvantitativa mål för utsläppsminskningar och anger tidsramar för centrala förutsättningar, exempelvis att ladd- och tankinfrastruktur ska vara tillgänglig i hela landet senast 2030.

När det gäller genomförande och uppföljning är strukturen mer översiktligt beskriven. Färdplanen anger mål och ansvarsfördelning mellan aktörer, men redovisar i begränsad utsträckning hur åtagandena ska följas upp över tid. Det finns ingen fastlagd process för återkommande rapportering eller systematisk utvärdering av framsteg. I kodningen återspeglas detta som en kombination av relativt tydliga målformuleringar och mindre utvecklade mekanismer för uppföljning och återkoppling.

¹¹ Färdplan för återvinningsindustrin, sidan 6

¹² Färdplan för dagligvaruhandeln, sidan 5

När löftena blir symboler

I några färdplaner är språket i högre grad kommunikativt än operativt. I dessa dokument används visioner, principer och övergripande mål för att uttrycka gemensam inriktning och engagemang, medan konkreta åtgärder, investeringar och uppföljningsmekanismer i mindre utsträckning specificeras.

Lantbruksbranschens färdplan är ett exempel på denna ansats. Planen anger att sektorn ska vara *”fri från fossila drivmedel senast 2030”* och föreslår införandet av en *”biopremie”* som styrmedel.¹³ Däremot innehåller färdplanerna få redovisade åtaganden som rör egna investeringar, tidsatta aktiviteter eller systematisk uppföljning av genomförandet.

Petroleum- och biodrivmedelsbranschens färdplan uppvisar liknande drag. Den formulerar långsiktiga mål för omställningen och betonar behovet av fortsatt dialog med politiken, men redovisar inte mätbara delmål, ansvarsfördelning eller etablerade uppföljningsstrukturer.

I kodningen klassificeras dessa färdplaner som huvudsakligen kommunikativt orienterade, i den meningen att de i första hand fungerar som gemensamma ramverk för riktning och samordning. Detta innebär inte att färdplanerna saknar funktion, utan att deras bidrag främst ligger i att formulera målbild och skapa samsyn, snarare än i att fungera som operativa dokument för implementering, uppföljning och lärande.

Lärande och återkoppling

Genomgången av färdplanerna visar att explicita beskrivningar av hur erfarenheter ska tas tillvara och hur arbetet ska utvecklas över tid varierar mellan branscher. I ett begränsat antal färdplaner är lärande och återkoppling integrerade i arbetssättet genom formaliserade uppföljningsrutiner.

Återvinningsindustrin och bygg- och anläggningssektorn utgör exempel på detta. I båda fallen finns etablerade rutiner för årlig uppföljning, där resultat sammanställs och redovisas öppet. Bygg- och anläggningssektorns implementeringsgrupp har gjort uppföljningen till en del av den löpande branschsamordningen och publicerar regelbundet information om genomförda åtgärder och framsteg. Återvinningsindustrin arbetar på motsvarande sätt med gemensamma mätmetoder och återkommande klimatbokslut, vilket skapar ett underlag för jämförelse och uppföljning över tid.

Digitaliseringskonsulternas färdplan har ett annat fokus. Där ligger tyngdpunkten på att utveckla standarder och strukturer för datadelning, snarare än på att redovisa specifika åtgärder eller investeringar. Detta kan ses som en indirekt form av lärande, där förutsättningar skapas för kunskapsspridning och jämförbarhet, även om formella mekanismer för utvärdering och återkoppling inte är tydligt specificerade.

I övriga färdplaner förekommer uppdateringar av mål och inriktning, men sambandet mellan dessa förändringar och systematisk utvärdering av tidigare erfarenheter är ofta mindre tydligt beskrivet. I dessa fall framgår inte alltid hur identifierade framsteg eller hinder dokumenteras och förs vidare till efterföljande versioner av färdplanerna.

Samlad bedömning

Sammanställningen visar att färdplanerna varierar avsevärt i hur de kombinerar målformuleringar, egna åtaganden, redovisade aktiviteter och uppföljningsstrukturer. Endast ett begränsat antal färdplaner innehåller samtidigt tydligt formulerade åtaganden, dokumenterade exempel på genomförande och etablerade rutiner för regelbunden uppföljning. I många fall beskrivs uppföljning mer översiktligt eller lämnas implicit.

Variationerna framträder tydligt när färdplanerna jämförs utifrån hur egna åtaganden konkretiseras och görs spårbara. Gasbranschens uppgraderade färdplan redovisar exempelvis ett antal namngivna branschåtaganden, däribland investeringar i fossilfri gasproduktion, volymmål till 2030 samt en intern ansvarsfördelning för uppföljning inom branschorganisationen. Färdplanen beskriver även aktiviteter som redan har genomförts, såsom utbyggnad av tankinfrastruktur och produktion av flytande biogas. I dessa fall finns en relativt tydlig koppling mellan mål, åtaganden och redovisade åtgärder.

¹³ Färdplan för lantbruksbranschen, sidan 7

Andra färdplaner är mer inriktade på långsiktiga mål och inriktningar, medan egna åtaganden och uppföljning i mindre utsträckning specificeras. Flygbranschens färdplan uttrycker exempelvis målsättningar om fossilfritt inrikesflyg till 2030, men redovisar färre spårbara egna åtgärder. Genomförandet relateras i hög grad till innovationsprojekt, samverkan och externa aktörers insatser, och uppföljningen beskrivs huvudsakligen i termer av pågående utvecklingsarbete snarare än genom fasta uppföljningsrutiner.

Färdplaner med mer utvecklade uppföljningsstrukturer, såsom inom återvinningsindustrin och bygg- och anläggningssektorn, illustrerar hur frivilliga åtaganden kan kopplas till återkommande rapportering, gemensamma mätmetoder och öppen redovisning. I dessa fall fungerar färdplanen som ett ramverk för intern samordning och uppföljning, snarare än som ett formellt styrmedel. I andra, mer kommunikativt orienterade färdplaner är färdplanens funktion i stället att formulera gemensam riktning och skapa samordning kring målbilden, medan genomförande och uppföljning lämnas mer öppna.

Det är viktigt att understryka att analysen uteslutande baseras på färdplanernas innehåll. Den ger ingen direkt bild av hur arbetet har bedrivits i praktiken eller vilka resultat som har uppnåtts. Färdplanerna beskriver avsikter, strukturer och processer, inte nödvändigtvis faktiskt utfall. Samtidigt aktualiserar variationen i hur åtaganden och uppföljning formuleras en central analytisk fråga: hur ansvar, förväntningar och uppföljning hanteras i ett system som bygger på frivillighet och självrapportering. Denna fråga står i centrum för nästa kapitel, där ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv analyseras närmare och sätts i relation till färdplansmodellens olika styrningslogiker.

7 Ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv

Genomgången av de 23 färdplanerna visar att ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv ofta formuleras i termer av ett delat åtagande. I dokumenten beskrivs statens roll i huvudsak som att tillhandahålla stabila ramvillkor, tydliga regler och i vissa fall grundläggande infrastruktur, medan företagens ansvar knyts till teknikutveckling, investeringar och genomförande i värdekedjorna.

Denna arbetsfördelning återkommer i många färdplaner och kan förstås som ett försök att kombinera politisk samordning med marknadsbaserat genomförande. Samtidigt visar analysen att gränsdragningen mellan statens och näringslivets ansvar inte alltid är entydigt specificerad i dokumenten. I flera fall formuleras förväntningar på statliga åtgärder parallellt med egna åtaganden, utan att det tydligt framgår hur ansvar och risk ska fördelas om förutsättningarna förändras eller om planerade åtgärder inte realiserar.

I detta avseende framträder färdplanerna som uttryck för en samordnad ambition snarare än som kontrakt med fastlagda ansvarsförhållanden. Hur ansvar, genomförande och uppföljning faktiskt fördelas över tid blir därmed en öppen fråga som behöver analyseras vidare utifrån färdplanernas utformning och de styrningslogiker de bygger på.

En asymmetrisk men gemensam logik

Färdplanerna beskriver ofta en arbetsdelning mellan stat och näringsliv som är gemensamt formulerad men differentierad till sin karaktär. I många dokument tar branscherna på sig ansvar som främst rör kunskapsspridning, samverkan och deltagande i policyprocesser, medan mer bindande förutsättningar och systemförändringar tydligt kopplas till statliga beslut.

IKEM:s färdplan illustrerar denna typ av branschansvar genom formuleringar där organisationen åtar sig "att sprida kunskap om kolets nytta för värdekedjor och behovet av fossilfria råvaror för samhällets möjlighet att ställa om"¹⁴ samt "att ... delta i arbetet med att förbättra och påskynda våra tillståndsprocesser tillsammans med övriga aktörer."¹⁵ Dessa åtaganden är inriktade på dialog, informationsinsatser och samverkan snarare än på specifika investeringar eller mätbara leveranser.

Samtidigt specificerar flera sektorsfärdplaner vad som förutsätts av staten för att omställningen ska kunna genomföras. Bygg- och anläggningssektorns färdplan anger exempelvis att "Färdplanen visar också vad som krävs av politiken för att understödja arbetet."¹⁶ Åkerinäringens färdplan formulerar mer konkreta förväntningar genom att efterfråga "en långsiktig energipolitik med en tydlig nationell plan för utbyggnad av elnät samt laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för fossilfri el och fossilfria drivmedel."¹⁷ Bergmaterialindustrin lyfter på motsvarande sätt behovet av "rättssäkra, effektiva och förutsebara tillståndsprocesser,"¹⁸ medan cementbranschens färdplan går längre i sin beskrivning av vad som krävs på myndighetssidan: "Men ska vi slå ett nytt svenskt rekord i tillståndsprocesser måste hela landslaget av skickliga myndigheter utveckla effektivare arbetssätt..."¹⁹

Tillsammans visar dessa formuleringar att färdplanerna ofta kombinerar branschernas egna åtaganden av kommunikativ och samverkande karaktär med tydligt artikulerade förväntningar på statens ansvar för regelverk, tillstånd och infrastruktur. Analytiskt innebär detta att ansvarsfördelningen i färdplanerna inte främst uttrycks som ett kontrakt med symmetriska åtaganden, utan som en uppdelning mellan olika typer av ansvar, där statens roll kopplas till institutionella förutsättningar och branschernas till bidrag i form av kunskap, samordning och genomförande inom givna ramar.

Samtidigt visar färdplanerna att ansvarsfördelningen inte enbart kan förstås sektorsvis, utan också präglas av ömsesidiga beroenden mellan olika branscher. I flera dokument görs genomförandet av den egna färdplanen uttryckligen beroende av att andra färdplaner realiserar parallellt.

¹⁴ Färdplan IKEM, sidan 11.

¹⁵ Färdplan IKEM, sidan 37.

¹⁶ Färdplan för bygg och anläggningssektorn, sidan 2.

¹⁷ Färdplan för åkerinäringen, sidan 6.

¹⁸ Färdplan för bergmaterialindustrin, sidan 22.

¹⁹ Färdplan för cementindustrin, sidan 3.

Bygg- och anläggningssektorns färdplan konstaterar exempelvis att *”Andra färdplaner behöver fullfölja sina åtaganden. En förutsättning för att bygg-, anläggnings- och fastighetssektorn ska nå färdplanens mål är att andra branscher når sina mål.”*²⁰ Bergmaterialindustrin uttrycker en liknande logik genom att framhålla att *”Andra färdplaner behöver genomföras. En förutsättning ... är att andra branscher ... samt transportsektorn uppfyller sina mål.”*²¹ Cementbranschens färdplan formulerar detta beroende än mer explicit genom att ange att *”Genomförandet av denna färdplan är även en nyckel för flera andra färdplaner, bland annat bygg- och anläggningssektorns och betongbranschens färdplaner.”*²²

Dessa formuleringar synliggör att färdplanerna i många fall är inbördes sammanlänkade och att genomförandet av en branschens omställning ofta förutsätter framsteg i andra delar av ekonomin. Analytiskt innebär detta att ansvar och genomförande inte enbart kan bedömas inom ramen för enskilda färdplaner, utan också måste förstås i relation till hur olika värdekedjor och sektorer samverkar. I färdplansmodellen blir ansvar därmed i viss utsträckning distribuerat och beroende av samtidiga åtaganden i andra branscher.

Färdplanerna visar återkommande hur investeringar och genomförande formuleras som ömsesidigt villkorade mellan stat, näringsliv och marknadens efterfrågesida. Företagen pekar på politiska beslut och infrastrukturella förutsättningar som nödvändiga för att investeringar ska kunna realiserats, samtidigt som politiken i flera sammanhang framhåller behovet av privata initiativ och marknadsdrivet genomförande.

Åkerinäringens färdplan illustrerar denna dubbla villkorlighet genom att slå fast att *”Politiken måste skapa långsiktiga förutsättningar som gynnar och möjliggör omställningen,”* samtidigt som den betonar att *”Transportköparna måste ställa rätt slags krav och vara villiga att betala för hållbara transporter.”*²³ Flygbranschens färdplan uttrycker ett liknande beroende genom att framhålla behovet av offentlig medfinansiering av ny infrastruktur: *”Om hela Sverige ska kunna hantera fossilfritt flyg fullt ut 2045 kommer staten behöva avlasta infrastrukturägarna med finansiellt stöd för denna omställning.”*²⁴ Gasbranschens färdplan sammanfattar denna logik i bredare termer genom formuleringen att *”Det är bara med en bred gemensam kraftsamling som målen kan nås.”*²⁵

Tillsammans visar dessa utsagor att färdplanerna ofta beskriver omställningen som ett samspel där ansvar och handlingsutrymme fördelas mellan flera aktörer. Analytiskt innebär detta att genomförandet inte enbart är beroende av enskilda beslut, utan av att politiska åtgärder, privata investeringar och marknadens efterfrågan utvecklas parallellt. Färdplansmodellen framträder därmed som ett system av ömsesidiga förväntningar snarare än som en hierarkisk ansvarsfördelning.

Den ömsesidiga villkorligheten i färdplanerna förstärks av att ledarskap efterfrågas på flera nivåer samtidigt. I flera dokument formuleras omställningen som beroende av initiativ och samordning både från näringslivet och från politiska och administrativa aktörer.

Bygg- och anläggningssektorns färdplan uttrycker detta genom att framhålla att *”Tydligt ledarskap är avgörande. Ledarskap i företagen, inom politiken och hos myndigheterna är avgörande för sektorns omställning.”*²⁶ Formuleringen illustrerar hur ansvar och initiativ inte entydigt placeras hos en enskild aktör, utan fördelas mellan företag, politiska beslutsfattare och myndigheter.

Analytiskt innebär detta att färdplanerna ofta beskriver omställningen som beroende av samtidiga och koordinerade insatser snarare än av en tydlig huvudman. Ledarskap framträder därmed som en gemensam förväntan snarare än som ett specificerat ansvar, vilket bidrar till den öppna och ibland oklara ansvarsfördelning som präglar färdplansmodellen.

Det är viktigt att understryka att dessa slutsatser baseras på hur relationen mellan stat och näringsliv formuleras i färdplanerna. Analysen avser därmed dokumentens beskrivningar av ansvar, roller och förväntningar, inte hur dessa ansvarsförhållanden faktiskt har fungerat eller realiserats i praktiken.

Studien är således en analys av styrningslogik och ansvarsfördelning så som de uttrycks i färdplansarbetet, snarare än en utvärdering av genomförande, resultat eller faktisk effekt.

²⁰ Färdplan för bygg- och anläggningsindustrin, sidan 4.

²¹ Färdplan för bergmaterialindustrin, sidan 6.

²² Färdplan för cementindustrin, sidan 3.

²³ Färdplan för Åkerinäringen, sidan 5.

²⁴ Färdplan för flygindustrin, sidan 30.

²⁵ Färdplan för gasbranschen, sidan 3.

²⁶ Färdplan för bygg och anläggningsindustrin, sidan 4.

Tre modeller för ansvarsfördelning

När resultaten från analysen av branschernas önskemål och egna åtaganden jämförs framträder tre empiriskt observerbara modeller för ansvarsfördelning.

Den statligt drivna modellen

I vissa färdplaner sammanfaller ett högt statligt beroende med en relativt hög grad av redovisad genomförandeaktivitet. I dessa fall är omställningsarbetet organiserat kring omfattande investeringar och pågående projekt, samtidigt som genomförandet i avgörande avseenden förutsätter politiska beslut om regelverk, tillstånd och infrastruktur. I analysen kan detta beskrivas som en statligt driven styrningslogik, där staten och näringslivets aktörer har olika men tätt sammanlänkade roller.

Stålindustrins färdplan illustrerar denna logik genom att redovisa beslutade investeringar i fossilfri produktion, samtidigt som tillgång till fossilfri el, biobaserad energi och långsiktiga forsknings- och demonstrationsramar anges som centrala förutsättningar. Även cementindustrins färdplan bygger på ett liknande antagande. Här beskrivs koldioxidinfångning vid anläggningen i Slite som en nödvändig komponent för att nå nollutsläpp, i kombination med att ansvar och infrastruktur för transport och lagring av koldioxid behöver etableras genom offentliga beslut.

Gasbranschens färdplan uppvisar näraliggande drag genom att formulera mål som är beroende av nya regelverk och institutionella roller, exempelvis för uppbyggnad av vätgasnät och för produktion och distribution av biogas. I dessa fall anges statliga beslut som en central del av genomförandeförutsättningarna.

Sammantaget kännetecknas denna styrningslogik av att färdplanerna redovisar konkreta projekt och investeringar, samtidigt som ansvaret för grundläggande ramvillkor såsom tillstånd, infrastruktur och regelutformning i hög grad ligger hos politiken. I kodningen avspeglas detta som en kombination av hög genomförandegrad och högt policyberoende, snarare än som en bedömning av åtagandenas framtida utfall.

Den partnerskapsbaserade modellen

I en annan grupp färdplaner kombineras statlig reglering med ett uttalat ansvar för genomförandet hos branscherna själva. I dessa fall förväntas staten främst bidra genom regelutformning, standarder och upphandlingsramar, medan investeringar och praktiskt genomförande i huvudsak beskrivs som branschens ansvar. I analysen kan detta beskrivas som en partnerskapsbaserad styrningslogik, där ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer är tydligare avgränsad än i mer statligt drivna modeller.

Bygg- och anläggningssektorns färdplan illustrerar denna logik genom att kombinera ett omfattande antal specificerade åtaganden med en organiserad uppföljningsstruktur. Planen redovisar trettio åtaganden fördelade längs värdekedjan och beskriver en implementeringsgrupp som samordnar arbetet och följer upp åtaganden och delmål över tid. Offentlig upphandling lyfts fram som ett centralt verktyg, utformat genom funktionskrav snarare än genom val av specifika tekniska lösningar.

Liknande drag återfinns i dagligvaruhandelns och dagligvaruindustrins färdplaner, där branscherna formulerar egna mål för exempelvis förpackningar och materialflöden, samtidigt som de efterfrågar ekonomiska incitament och likvärdiga regelverk från politiken. Även inom delar av transportsektorn, såsom tunga fordon och flyg, kombineras efterfrågan på styrmedel och planeringsramar med redovisning av egna projekt och delmål.

Sammantaget kännetecknas denna styrningslogik av att färdplanerna beskriver ett delat ansvar, där staten i första hand sätter spelregler och ramar, medan branscherna redovisar hur de avser att agera inom dessa. I kodningen återspeglas detta som en kombination av relativt tydliga egna åtaganden och ett beroende av generella styrmedel, snarare än av direkt statlig medfinansiering eller riskövertagande.

Den självstyrande modellen

I ett mindre antal färdplaner framträder en styrningslogik där genomförandet i hög grad beskrivs som branschdrivet, med relativt begränsat beroende av statlig finansiering eller selektiva styrmedel. I dessa fall redovisas egna investeringar, gemensamma strukturer för datainsamling och uppföljning samt former för intern samordning, medan statens roll i huvudsak beskrivs i termer av generella ramvillkor och koordinering.

Återvinningsindustrins färdplan illustrerar denna ansats genom att redovisa branschgemensamma system för klimatbokslut, standardiserad rapportering och investeringar i ny teknik som finansieras av företagen själva. I detta fall kopplas de frivilliga åtagandena till återkommande uppföljning och offentlig redovisning, utan att genomförandet görs beroende av statlig medfinansiering av enskilda investeringar.

Liknande drag återfinns även i skogsnäringens färdplan, i digitaliseringskonsultbranschen samt i delar av energi- och uppvärmningssektorn. I dessa färdplaner betonas företagens eget ansvar för investeringar och genomförande, medan statens bidrag främst beskrivs som att skapa stabila och förutsägbara regelverk samt att underlätta samordning mellan aktörer.

I kodningen avspeglas denna styrningslogik som en kombination av relativt hög grad av egna åtaganden och genomförande, tillsammans med ett lägre beroende av selektiva statliga åtgärder. Den används i analysen som en idealtyp för att belysa hur färdplansmodellen kan fungera i sektorer där marknadsprocesser och branschintern samordning redan utgör en stark drivkraft för omställning.

Gemensamma iakttagelser

Genomgången av färdplanerna visar att de tre analytiska styrningslogikerna kan identifieras i samtliga dokument, ofta i olika kombinationer. Dessa logiker bidrar till att strukturera skillnader i hur färdplanerna är utformade och hur ansvar, risk och genomförande fördelas mellan stat och näringsliv.

Ett återkommande mönster är att färdplanernas genomförandestruktur i hög grad hänger samman med hur roller och ansvar är definierade. I de fall där statens roll huvudsakligen beskrivs i termer av normgivning, regelutformning och samordning, samtidigt som företagen redovisar eget ansvar för investeringar och uppföljning, framträder en tydligare ansvarsfördelning. I andra fall, där ansvar och risk förskjuts eller överlappar mellan aktörer, blir styrningslogiken mindre entydig.

Bygg- och anläggningssektorns arbete med klimatdeklarationer och upphandlingskrav illustrerar hur mål, uppföljningsverktyg och jämförbarhet kan kopplas samman i en regleringsbaserad styrningsstruktur. Här har staten formulerat övergripande krav, medan branschen har utvecklat metoder och rutiner för att följa upp och redovisa resultat på projektnivå.

I kontrast framträder i flera kapitalintensiva omställningsprojekt inom energiintensiv industri en styrningslogik där statliga åtaganden får en mer central roll i riskhantering och infrastrukturuppbyggnad. I dessa fall redovisas ofta omfattande statliga insatser som förutsättning för genomförande, samtidigt som marknadsbaserad återkoppling och jämförelse mellan alternativa lösningar får en mer begränsad roll.

Dessa iakttagelser används i den fortsatta analysen för att belysa hur olika kombinationer av styrningslogiker påverkar möjligheterna till ansvarsfördelning, uppföljning och lärande inom färdplansmodellen, utan att utgå från att någon enskild modell är entydigt mer ändamålsenlig än andra.

Indikativ planering som styrningsform

Sammantaget kan färdplanssystemet analyseras som en form av indikativ planering, där staten formulerar mål, etablerar ramar och fungerar som samordnande aktör, medan företagen i varierande grad beskriver hur målen ska omsättas i konkreta åtgärder. I denna struktur ligger tyngdpunkten på signaler, förväntningar och samordning snarare än på bindande beslut om genomförande.

I färdplaner där ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv är relativt tydligt formulerad framträder modellen främst som ett verktyg för koordinering och informationsutbyte. I andra fall, där genomförandet i hög grad görs beroende av framtida politiska beslut samtidigt som företagens egna åtaganden är mer begränsade, får färdplanerna en annan karaktär. Här blir det mindre entydigt hur ansvar och genomförande är tänkta att fördelas mellan aktörerna.

Den genomgång som redovisats i detta kapitel indikerar därmed att relationen mellan statlig samordning och företagens egna åtaganden är central för hur färdplanerna bör tolkas som styrinstrument. I vissa fall fungerar färdplanerna främst som underlag för gemensam inriktning och dialog, i andra som mer operativa ramverk, och i ytterligare fall huvudsakligen som kommunikativa dokument. Dessa skillnader utgör en viktig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om färdplansmodellens roll, begränsningar och institutionella konsekvenser.

Lärdomar och villkor för balans

Genomgången av färdplanerna pekar på ett antal återkommande villkor som har betydelse för hur balansen mellan statlig samordning och företagens egna åtaganden kommer till uttryck. Dessa villkor framträder som mönster i materialet snarare än som generella rekommendationer.

För det första visar materialet att tydlighet i statens roll är central för hur färdplanerna tolkas och används. I de fall där ansvar för tillståndprocesser, infrastruktur och långsiktiga ramvillkor är relativt klart avgränsade framstår ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer som mer överskådlig. När denna gränsdragning är mindre tydlig blir det svårare att avgöra var statens åtaganden slutar och var företagets eget ansvar tar vid.

För det andra framträder gemensamma indikatorer och återkommande redovisning som viktiga komponenter i färdplansarbetet. Färdplaner som bygger på jämförbara mått och regelbunden uppföljning ger bättre förutsättningar för extern tolkning och analys, samtidigt som de gör skillnader mellan uttalade ambitioner och faktisk leverans mer synliga.

För det tredje pekar materialet på betydelsen av former för uppföljning som inte enbart vilar på branschernas egen rapportering. I de fall där färdplanerna kompletteras med någon form av oberoende granskning eller extern återkoppling blir ansvarsfördelningen tydligare och möjligheten till justering över tid mer uttalad. Detta framträder som en potentiell mekanism för lärande inom färdplansmodellen, snarare än som ett resultat av återkommande omförhandlingar.

Sammantaget kan dessa iakttagelser förstås som villkor som påverkar hur färdplansmodellen fungerar som styrningsinstrument, utan att de i sig utgör ett färdigt recept för utformning eller tillämpning

Slutsats

Färdplanssystemet framstår i dokumenten som ett försök att organisera samordning mellan stat och näringsliv under förhållanden av osäkerhet och långa investeringshorisonter. Styrningen verkar främst genom mål, signaler och förväntningar snarare än genom bindande beslut om utfall, där tekniska lösningar och investeringsval i huvudsak lämnas till enskilda aktörer.

I denna mening framstår färdplanerna mindre som ett ramverk för styrning under osäkerhet och mer som ett sätt att strukturera förväntningar om framtida utveckling, där gränsen mellan möjliggörande samordning och implicit förhandsantagande om utfall förblir oklar.

8 Teoretiska perspektiv och lärdomar

De föregående kapitlen har redogjort för vad de svenska branschfärdplanerna begär av staten och vilka åtaganden branscherna själva formulerar. I detta kapitel prövas materialet mot tre frågor som väglett studien: för det första om färdplansmodellen fungerar som styrning, för det andra om modellen kan betraktas som legitim, och för det tredje om den riskerar att utvecklas till ett system där politiska och ekonomiska eliter förstärker varandra.

Analysen bygger uteslutande på de 23 färdplanerna och den kodning som redovisas i appendix. Tolkningen av de mönster som framträder utgår från fyra teoretiska perspektiv som introducerades inledningsvis: Lutz analys av indikativ planering, Hayeks syn på spridd kunskap, Holcombes teori om politisk kapitalism samt, i mer begränsad omfattning, Scotts begrepp om läsbarhet och förenkling.

Styrningens effektivitet

Den första frågan gäller om färdplanerna fungerar som styrning i Vera Lutz mening. I hennes analys av den franska indikativa planeringen betonades att styrningen endast fungerar så länge marknadens prissignaler och företagets beslutsfrihet respekteras. När planerna blir alltför beroende av staten, och när genomförandet förutsätter offentliga åtaganden som ersätter marknadens koordinering, riskerar den indikativa modellen att förlora sin självreglerande karaktär.

Flera av de svenska färdplanerna uppvisar drag som kan tolkas i denna riktning. Cementindustrin anger exempelvis att nollutsläpp förutsätter att koldioxidinfångning i Slite är på plats till 2030 och att staten säkerställer infrastruktur för transport och lagring av koldioxid. Stålindustrin framhåller att politiken behöver garantera finansiering och kunskapsuppbyggnad för långsiktig forskning, att satsningen Industriklivet säkras över mandatperioder samt att tillgången till el och biobaserad energi sker till internationellt konkurrenskraftiga kostnader.²⁷ Gasbranschen formulerar sina mål i form av kvantifierade utfall, såsom 10 TWh biogas och 33 TWh fossilfri vätgas till 2030 samt ett vätgasnät om 100 mil, och efterfrågar dessutom att regeringen utser en systemansvarig aktör för vätgasnätet och anpassar lagstiftningen därefter.

I dessa fall framstår färdplanerna i mindre grad som vägledande signaler till marknaden och i större utsträckning som beroende av explicita statliga åtaganden, vilket enligt Lutz analys kan förskjuta balansen från indikativ samordning mot en mer direkt form av styrning.

Samtidigt visar kodningen att det finns styrning där reglerna är generella och ansvaret tydligt fördelat, se i nästa avsnitt om bygg- och anläggningssektorn samt återvinningsindustrin. I dessa fall fungerar den indikativa planeringen som det troligen var tänkt. Staten sätter ramar och standarder, men företagen driver själva genomförandet.

Kunskap och lärande

Hayek argumenterade för att ekonomisk effektivitet beror på att kunskap är spridd och att systemet måste vara utformat så att erfarenheter och ny information kan tas tillvara. I de flesta färdplaner är detta lärande svagt utvecklat.

Kodningen visar att ungefär hälften har en tydlig återkopplingsmekanism. Byggsektorn skriver att "implementeringsgruppen organiserar årlig uppföljning och rapportering"²⁸ och att resultaten används för förbättringar i kommande upphandlingar. Återvinningsindustrin anger att "Vi åtar oss att årligen följa upp vår färdplan för att visa både hur vi själva ligger till jämfört med våra mål och hur våra företag genomför investeringar, innovationer och samarbeten som bidrar till minskad klimatpåverkan även från andra branscher. Vi kommer även att följa upp våra uppmaningar till politiken och till andra aktörer för att visa utvecklingen."²⁹

²⁷ Färdplan för stålindustrin, sidan 5.

²⁸ Färdplan för Bygg- och anläggningsindustrin, sidan 26.

²⁹ Färdplan för Återvinningsindustrierna, sidan 6.

En något större andel av färdplanerna nöjer sig däremot med allmänna formuleringar om uppföljning utan att ange hur, när eller av vem den ska ske. I dessa fall saknas den typ av återkoppling som är nödvändig för att systemet ska kunna lära av erfarenhet. Kunskap tenderar då att flöda uppåt i form av rapportering snarare än att fungera som löpande signaler till aktörer på marknaden. I den mening framstår färdplanerna mer som informationssystem som är läsbara för staten än som verktyg som systematiskt stödjer företagens egna beslutsprocesser.

Scotts begrepp läsbarhet fångar hur komplexa verksamheter görs styrbara genom mätbara nyckeltal. I flera färdplaner översätts omställningen till tabeller, indikatorer och procentsatser. Skogsnäringen skriver till exempel: "Skogsindustrins processer vid massa- och pappersbruk är redan idag till 96 procent fria från fossila bränslen."³⁰ Flygbranschen använder uttryckligen mått per passagerarkilometer och kvantifierar drivmedelsspår: "Globalt sett har koldioxidutsläppen per passagerarkilometer minskat med över 80 procent de senaste 50 åren och ligger nu under 90 gram koldioxid per passagerarkilometer."³¹ Samtidigt formuleras produktionsambitioner för bränsle: "Ett mål i det fortsatta färdplanearbetet skulle även kunna vara att svensk SAF-produktion minst ska motsvara den volym flygbränsle som tankas vid svenska flygplatser."³²

Dagligvaruhandeln sätter tydliga materialmål: "Vårt mål är att till 2030 ska plastförpackningar vara producerade i förnybar eller återvunnen råvara. Dessutom ska de vara materialåtervinningsbara redan 2022."³³

Denna typ av kvantifiering och definitioner gör systemen överskådliga och jämförbara men planerna noterar själva att mätningarna inte fångar allt. Flygindustrin betonar till exempel att hållbarhetsbegreppet här "inte tar hänsyn till bränslets hela värdekedja".³⁴ Och Dagligvaruhandeln understryker att målen inte får uppnås på bekostnad av andra miljömål, "till exempel avseende minskat matsvinn."³⁵

Sammantaget visar citaten hur siffror och standardiserade mål hjälper politiken att "se" och styra mot resultat men också hur andra dimensioner kan hamna utanför siffrorna, vilket planerna själva problematiserar.

Legitimitet och representation

Den andra frågan rör legitimitet, här förstådd i termer av ansvar, insyn och representation. I både Lutz och Randall G. Holcombes analyser framhålls öppenhet och ansvarsskyldighet som centrala för att indikativ planering inte ska utvecklas till ett instrument för särintressen. Holcombes grundläggande poäng är att politiska och ekonomiska eliter tenderar att samverka på sätt som gynnar dem själva, snarare än bredare samhällsintressen. Mot denna bakgrund blir transparens avgörande för att begränsa utrymmet för informella överenskommelser, sekretess och godtycke i de "mjuka" förhandlingsprocesser som ofta präglar denna typ av styrning.

Färdplanerna kommunicerar ofta ambitioner om inkludering och bred förankring. Bygg- och anläggningssektorns färdplan beskriver exempelvis processen som "inkluderande process med bred förankring".³⁶ Samtidigt innehåller dokumenten i regel få uppgifter om hur denna inkludering har organiserats, såsom vilka urvalskriterier som använts, vilka aktörer eller intressen som inte deltagit, eller hur avvikande perspektiv har hanterats inom processen. Sammantaget förmedlar färdplanerna därmed en bild av öppenhet och delaktighet, men lämnar begränsat underlag för att bedöma i vilken utsträckning processerna faktiskt varit inkluderande i praktiken.

Kodningen indikerar genomgående låga till måttliga nivåer av reflexivitet (ofta 1–2 av 3). Exempel är tunga fordon (2/3), uppvärmning (2/3), betong (1/3) och dagligvaruhandeln (2/3). I dessa fall förekommer i regel reservationer om osäkerhet eller generella hänvisningar till uppföljning, men mer sällan en tydlig redovisning av vad som inte fungerar, vilka antaganden som är mest osäkra, eller hur lärande ska omsättas i reviderade arbets sätt.

Samtidigt finns avvikande drag i vissa planer. Återvinningsindustrin identifierar kommunala monopol som ett investeringshinder och föreslår samordnad tillsyn på länsnivå som en regel- och ansvarsförändring. Bygg- och anläggningssektorn efterfrågar gränsvärden och öppna, kvalitetssäkrade klimatdata samt anger åtaganden om redovisning enligt etablerade LCA-standarder. Dessa inslag pekar mot mer explicita mekanismer för granskning och jämförbarhet.

³⁰ Färdplan för Skogsnäringen, sidan 9.

³¹ Färdplan för Flygbranschen, sidan 12.

³² Färdplan för Flygbranschen, sidan 31.

³³ Färdplan för Dagligvaruhandeln, sidan 7.

³⁴ Färdplan för Flygbranschen, sidan 3.

³⁵ Färdplan för Dagligvaruhandeln, sidan 7.

³⁶ Färdplan för bygg och anläggningssektorn, sidan 2.

Sammantaget kan det begränsade inslaget av reflexivitet tolkas som en legitimitetsfråga i den mening som används här: ansvar, insyn och representation. I en frivillig styrmodell blir transparens om urval, mått och uppföljning en central del av ansvarsskyldigheten. När uppföljningen i hög grad formuleras som branschernas egen rapportering, och när externa kontrollpunkter är svagt specificerade, blir det samtidigt svårare att bedöma hur väl modellen ger underlag för oberoende prövning. Detta illustreras exempelvis när betongbranschen konstaterar att officiell statistik saknas och att branschen därför utvecklar egna indikatorer.

Holcombes teori om politisk kapitalism ger ett analytiskt ramverk för att förstå risker som kan uppstå vid nära och varaktiga kopplingar mellan stat och näringsliv. När regler och styrmedel utformas i tät dialog med etablerade aktörer finns en möjlighet att regelverken i praktiken anpassas till befintliga företags förutsättningar, vilket kan påverka inträde, konkurrens och fördelningen mellan privata och allmänna intressen.

I flera färdplaner förekommer formuleringar som illustrerar denna problematik. Gasbranschen efterfrågar exempelvis långsiktiga produktionspremier och intäktsgarantier för biogas.³⁷ Cementindustrin pekar på behovet av att staten säkerställer delägarskap av gemensam infrastruktur för transport och lagring av koldioxid.³⁸ Petroleum- och biodrivmedelssektorn förordar fortsatt reduktionsplikt samt rapporterar om offentligt stöd till demonstration av CCS-teknik.³⁹ I samtliga fall rör det sig om statliga åtaganden som är nära kopplade till redan etablerade verksamheter och deras investeringskalkyler.

Kodningen indikerar att dessa mönster är tydligast i energiintensiva branscher, där kapitalbehovet är stort, beroendet av reglering högt och konkurrenstrycket mer begränsat. I dessa fall går färdplanerna ofta längre än att identifiera behov av politiska ramvillkor och formulerar i stället konkreta förslag som direkt påverkar marknadsförutsättningarna. När aktörer som förväntas genomföra omställningen samtidigt formulerar detaljerade förslag till statliga åtaganden som direkt påverkar deras egna marknadsvillkor, uppstår ett mönster som i Holcombes termer kan tolkas som ett inslag av politisk kapitalism.

Förenkling och symbolik

Ett återkommande drag i materialet är att planerna gör den ekonomiska verkligheten hanterlig genom att fokusera på det som går att mäta. Scotts begrepp läsbarhet hjälper oss att förstå detta. För att möjliggöra styrning måste komplexa system förenklas. Färdplanerna gör detta genom att reducera omställningen till uppgifter som kan kvantifieras.

Detta syns tydligt i hur målen formuleras. Nästan alla planer anger procenttal, TWh, ton koldioxid eller andel fossilfria drivmedel, men få nämner sociala effekter, regionala konsekvenser eller fördelningsfrågor. Flygbranschens plan fokuserar på tekniska lösningar som hållbart bränsle och elflyg men säger inget om förändrade resmönster. Skogsnäringsens plan beskriver bioekonomins potential i termer av produktion och export, inte i termer av markkonkurrens eller naturvård.

I Scotts analys innebär läsbarhet både en styrka och en svaghet. Den gör samordning möjlig men riskerar att skapa en illusion av kontroll. Kodningen av transformation, som mäter planernas förmåga att se systemeffekter, visar att de flesta färdplaner ligger på låga nivåer. De beskriver tekniska lösningar snarare än institutionella förändringar. Resultatet blir en form av symbolisk planering där måtten blir viktigare än utfallen.

Syntes och svar på de tre farhågorna

När det gäller styrning indikerar analysen att färdplansmodellen endast fungerar under vissa förutsättningar. Den indikativa logiken framträder tydligast i sektorer där det redan finns etablerade spelregler, konkurrens och egna system för uppföljning. I sektorer som är starkt beroende av statliga beslut, infrastruktur eller finansiering försvagas denna logik, och färdplanerna tenderar där att förutsätta snarare än komplettera offentlig styrning.

I fråga om legitimitet framstår bilden som begränsad. Färdplanerna har i flera fall bidragit till dialog mellan stat och näringsliv, men ger i regel svagt underlag för bedömning av insyn, ansvarsfördelning och representation. Dokumenten är huvudsakligen utformade som branschernas egna program och saknar ofta tydliga mekanismer för oberoende uppföljning eller extern granskning.

³⁷ Färdplan för Gasbranschen, sidan 5.

³⁸ Färdplan för cementbranschen, sidan 17.

³⁹ Färdplan för petroleum- och biodrivmedelsbranschen, sidorna 14, 15 och 28.

När det gäller risken för politisk kapitalism pekar kodningen på återkommande mönster i flera planer. I dessa formuleras förslag till statliga åtaganden som direkt påverkar investeringsvillkor och efterfrågan för specifika tekniker eller etablerade aktörer. I sådana fall uppvisar färdplanerna drag som kan tolkas som inslag av politisk kapitalism, där samordning mellan stat och näringsliv samtidigt påverkar konkurrensförutsättningarna. Detta aktualiserar frågan om i vilken utsträckning modellen främjar bred marknadsbaserad anpassning respektive kanaliserar omställningen genom selektiva politiska beslut.

Implikationer av färdplansgenomgången

Färdplanerna kan ha bidragit till att synliggöra samordningsproblem i omställningen och till att strukturera dialog mellan stat och näringsliv. Samtidigt ger materialet inget direkt underlag för att bedöma effekterna av denna samordning i praktiken. Analysen indikerar därmed att modellen i sig inte löser frågor om styrning, legitimitet och ansvar, utan snarare exponerar hur dessa frågor hanteras i färdplansarbetet.

Resultaten visar att indikativ planering i färdplanernas utformning kan fungera som ett samordningsverktyg, men också att dess funktion är känslig för hur ansvar, finansiering och regelutformning fördelas. När staten både förväntas samordna och finansiera omställningen blir gränsdragningen mellan generella ramvillkor och riktad stöd mindre tydlig. På motsvarande sätt uppstår en spänning när branscher i hög grad formulerar sina egna mål, indikatorer och uppföljningsformer utan tydliga inslag av extern granskning, vilket försvårar en prövning av ansvar och representation.

Den samlade bilden som framträder i färdplanerna är att modellen kan ha fungerat som ett instrument för samordning och förväntansbildning, men i mer begränsad utsträckning som ett styrmedel i strikt mening. Branschernas egna texter beskriver i flera fall en relation till staten som framstår som mer präglad av beroende av politiska beslut än av självständig anpassning inom givna ramar. Samtidigt finns exempel på branscher som tycks ha använt färdplansprocessen för att bygga upp egna strukturer för uppföljning och lärande. Denna variation är central för att förstå vad färdplansmodellen kan ha åstadkommit, och vilka begränsningar som följer av att analysen uteslutande bygger på färdplanernas egna dokument.

Har färdplanerna lett till investeringar som annars inte skulle ha gjorts

Utifrån färdplanerna går det inte att dra några säkra slutsatser om i vilken utsträckning modellen i sig har varit avgörande för större investeringsbeslut. Dokumenten visar att investeringar i energiintensiva sektorer ofta är villkorade genom formuleringar som "förutsatt att politiken levererar" eller "under förutsättning att el och infrastruktur finns på plats". Stålindustrin anger exempelvis att planerade satsningar förutsätter trygg tillgång till fossilfri el samt att Industrielivet säkras över mandatperioder. Cementindustrin beskriver på motsvarande sätt koldioxidinfångning i Slite som en förutsättning för nollutsläpp och pekar på behovet av statliga åtaganden för transport och lagring av koldioxid.

Detta mönster gör det svårt att utifrån texterna avgöra om färdplanerna i sig har haft en utlösande betydelse för investeringarna, eller om de snarare speglar projekt som i huvudsak är beroende av politiska beslut och offentliga åtaganden som ligger utanför branschernas kontroll. Färdplanernas egna formuleringar indikerar i flera fall att genomförandet är villkorat av framtida beslut om stöd, nätkapacitet och tillstånd, snarare än av färdplansprocessen som sådan.

Mot denna bakgrund är det också svårt att bedöma additionalitet på basis av dokumenten. I många planer utgör de åtgärder som redovisas som framsteg antingen projekt som påbörjats före färdplansarbetet, eller satsningar som ännu är beroende av framtida politiska beslut. Färdplanerna ger därmed begränsat underlag för att avgöra om investeringar har tillkommit som en följd av modellen, eller om de i första hand samlats och beskrivits inom dess ram.

Har färdplanerna förändrat ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv

Analysen av färdplanerna ger indikationer på att ansvarsfördelningen mellan stat och näringsliv i flera stora och energiintensiva branscher beskrivs på ett sätt som förstärker ett politiskt beroende. Cementindustrin anger exempelvis att omställningen till nollutsläpp är villkorad av att koldioxidinfångning i Slite genomförs, och att staten behöver säkerställa förutsättningar för transport och lagring av koldioxid. Gasbranschen beskriver

utvecklingen av ett vätgasnät som beroende av ny lagstiftning och av att en systemansvarig nätoperatör utses. Petroleum- och biodrivmedelssektorn formulerar på motsvarande sätt behov av styrmedel och stöd kopplade till specifika tekniker.

I dessa dokument framträder färdplanerna i begränsad utsträckning som beskrivningar av hur branscherna själva avser att hantera osäkerhet om politiska beslut dröjer eller uteblir. Den egna beredskapen formuleras ofta svagt, och planerna tenderar i stället att specificera vilka åtgärder som förväntas av staten för att investeringar och omställning ska kunna genomföras. I detta avseende beskriver färdplanerna en form av omvänd styrlogik, där statens åtaganden framstår som en förutsättning för branschernas leverans snarare än som yttre ramar för företagens egna beslut.

Samtidigt finns kontrasterande exempel. I färdplaner för bygg- och anläggningssektorn samt återvinningsindustrin formuleras ansvarsfördelningen tydligare inom ramen för generella spelregler. Dessa planer redovisar egna mål, investeringar och uppföljningsstrukturer, och beskriver omställningen som i huvudsak driven av företagens egna beslut inom givna institutionella ramar. Dessa fall indikerar att frivilliga åtaganden kan vara förenliga med en tydligare rollfördelning mellan stat och näringsliv, även om även här analysen är begränsad till vad som uttrycks i dokumenten.

Ett styrmedelsexperiment med synliga begränsningar

Färdplanerna kan ha haft ett värde som en mobiliserande och samordnande ram. Som dokument visar de hur hinder i omställningen identifieras, hur relationen mellan stat och näringsliv artikuleras och vilka behov av regler, standarder och infrastruktur som uppfattas som centrala av berörda branscher. I denna mening kan färdplanerna ha bidragit till att strukturera dialog och till att synliggöra samordningsproblem, även om materialet inte medger någon bedömning av faktiska effekter i genomförandet.

Samtidigt ger färdplanerna i de mest utsläppsintensiva branscherna begränsat underlag för att bedöma om arbetet har lett till ökad egen beredskap, nya handlingsalternativ eller ett mer systematiskt lärande. I dessa fall framstår färdplanerna snarare som texter där beroenden av politiska beslut formuleras och preciseras, än som dokument som beskriver hur sådana beroenden kan minskas genom företagsdriven anpassning.

Den samlade kodningen av politiskt beroende, begränsad beredskap och förekomst av riktade statliga åtaganden indikerar att färdplansmodellen i vissa delar närmar sig en form av samverkan där branschernas intressen ges ett betydande genomslag i utformningen av villkor för omställningen. När sådana formuleringar inte kombineras med tydliga krav på extern granskning, transparens och ansvarsfördelning, uppstår en risk för att färdplansprocessen fungerar som en kanal för selektiv intresseartikulation snarare än som en ram för bred, marknadsbaserad omställning.

Bibliografi

- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (2nd ed.). Transaction Publishers.
- Boettke, P. J., & Candela, R. A. (2023). On the feasibility of technosocialism. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 205, 44–54.
- Brodén Gyberg, V., & Lövbrand, E. (2022). Catalyzing industrial decarbonization: the promissory legitimacy of fossil-free Sweden. *Oxford Open Climate Change*, 2(1).
- Caldari, K. (2020). From “planning” to “programming”: A lost opportunity for French economic policy? *Forum for Social Economics*, 49(3), 299–315.
- Fossilfritt Sverige. (2021). *Uppföljning av färdplanernas politiska önskemål 2021*. Fossilfritt Sverige.
- Governo. (2019). *Utvärdering av Fossilfritt Sveriges arbete* (rapport på uppdrag av Fossilfritt Sverige). Governo.
- Hayek, F. A. (1944). *The road to serfdom*. University of Chicago Press.
- Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *American Economic Review*, 35(4), 519–530.
- Holcombe, R. G. (2018). *Political capitalism: How political influence is made and maintained*. Cambridge University Press.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Koppenjan, J. F. M. (2017). Policy learning and policy networks in theory and practice: The role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network. *Policy and Society*, 36(2), 233–250. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1321230>
- Kindleberger, C. P. (1967). French planning. In *Planning in individual countries* (pp. 279–303). National Bureau of Economic Research. NBER
- Lavoie, D. (1985). *Rivalry and central planning: The socialist calculation debate reconsidered*. Cambridge University Press.
- Lutz, V. C. (1965). *French planning*. American Enterprise Institute.
- Lutz, V. C. (1969). *Central planning for the market economy: An analysis of the French theory and experience*. Longmans (for the Institute of Economic Affairs). Google Books
- Mellqvist, A.-C., Miltell, M., & Johansson, N. (2022). *De branschvisa färdplanerna för fossilfrihet – innovationspotential och systemanalys* (RISE Rapport 2022:41). RISE Research Institute of Sweden.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Stigler, G. J. (2021). The theory of economic regulation. In *The political economy: Readings in the politics and economics of American public policy* (pp. 67-81). Routledge.
- Sundén, D. (2024). *Från brunt till grönt: Bedömning av satsningarna på fossilfritt stål i Norrland – utifrån ett teknik- och marknadsperspektiv*. Skandinaviska Policyinstitutet.
- Vikbladh, I. (1987) Privatiseringar i Frankrike, Svensk tidskrift.
- Åhrberg, L. (2021). *Vägar fram för vägtransporternas "Färdplan för Fossilfri Konkurrenskraft" – Potentialen för alternativa perspektiv* (Masteruppsats, Stockholms universitet, Kulturgeografiska institutionen).

Färdplaner

- Bergmaterialindustrin.** (2024). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2024.* Fossilfritt Sverige.
- Betongbranschen.** (2023). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2023.* Fossilfritt Sverige.
- Bygg- och anläggningssektorn.** (2024). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2024.*
Fossilfritt Sverige.
- Cementindustrin.** (2023). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2023.* Fossilfritt Sverige.
- Dagligvaruhandeln.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Dagligvaruindustrin.** (2023). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2023.* Fossilfritt Sverige.
- Digitaliseringskonsultbranschen.** (2020). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Elbranschen.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Flygbranschen.** (2024). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2024.* Fossilfritt Sverige.
- Gasbranschen.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad.* Fossilfritt Sverige.
- Gruv- och mineralbranschen.** (2022). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2022.*
Fossilfritt Sverige.
- IKEM/Kemiindustrin.** (2024). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2024.* Fossilfritt Sverige.
- Lantbruksbranschen.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Lätta fordon.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Petroleum- och biodrivmedelsbranschen.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Sjöfartsnäringen.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Skidanläggningarna.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Skogsnäringen.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Stålindustrin.** (n.d.). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.* Fossilfritt Sverige.
- Tunga fordon.** (2024). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2024.* Fossilfritt Sverige.
- Uppvärmningssektorn.** (2025). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2025.* Fossilfritt Sverige.
- Åkerinäringen.** (2023). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2023.* Fossilfritt Sverige.
- Återvinningsindustrin.** (2024). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Uppgraderad 2024.* Fossilfritt Sverige.

Appendix 1

Kodningsmetodik för indikatorer A1–A4, B1–B4, Basindikatorer och teoretiska skalor

Översikt och syfte

Kodningen har genomförts i syfte att kvantifiera och jämföra hur de 23 branschfärdplanerna inom Fossilfritt Sverige uttrycker statligt beroende, egenansvar och institutionella idéer. Varje färdplan har analyserats manuellt med stöd av en standardiserad instruktion och resultatet har dokumenterats i ett kodningsschema med en rad per indikator. Samtliga poäng är heltal (0–3) och följer identiska definitioner i samtliga dokument.

Analysen bygger på kvalitativ textkodning med kvantitativ skala, där varje indikator operationaliserar ett teoretiskt eller empiriskt begrepp (t.ex. dirigismgrad eller leveransgrad). Kodningen är gjord på basis av textuella indikatorer i färdplanerna, som identifierats genom systematiska sökningar efter specifika signalord och nyckelfraser (se nedan).

1. Läsanvisning och datakällor

För varje färdplan har kodaren läst igenom följande delar i dokumentet:

- Sammanfattning eller inledande översikt
- Avsnitten "uppsättningar", "åtaganden", "hinder" och "plan för implementering"
- Eventuella tabeller, tidslinjer eller avsnitt om uppföljning

Kodningen baseras endast på text i själva färdplanerna. Externa källor, remissvar eller aktörers hemsidor har inte använts.

För varje indikator har minst ett sökord eller citat sparats som evidens. Poäng över 1 har endast tilldelats om sådana sökord funnits. Poäng 3 kräver alltid flera oberoende textstöd, tydliga formuleringar eller bekräftande tabeller/figurer i planen.

2. Poängskalor och beslutsträd

Varje indikator bedöms på skalan 0–3. En högre poäng innebär större tydlighet, struktur eller institutionell utveckling inom det aktuella området. Bedömningarna följer ett internt beslutsträd med fasta trösklar. Det betyder att Formuleringen betyder att varje poäng i kodningen inte satts fritt utifrån subjektivt intryck, utan att kodaren haft avsikten att följa ett fördefinierat beslutsflöde, ett slags regelverk som anger *vilka villkor som måste vara uppfyllda för att ge poäng 0, 1, 2 eller 3*.

Ett beslutsträd är alltså en logisk sekvens av ja/nej-frågor som leder fram till rätt poäng. "Fasta trösklar" betyder att övergången mellan poängnivåer är standardiserad – samma språkbruk, evidensnivå eller struktur krävs i alla branscher för att flytta en observation från exempelvis 1 till 2.

Konkret exempel

För indikatorn A2 Statberoendeindex ser beslutsträdet ut så här:

1. Finns ord som "krävs", "måste", "förutsättning" kopplat till lag, tillstånd, elnät, CCS, riskdelning?
 - Nej → gå mot 0–1.
 - Ja → gå vidare till steg 2.
2. Är beroendet omfattande och uttryckligen tidsatt (t.ex. "måste vara på plats 2030", "utan statligt beslut kan vi inte leverera")?
 - Ja → poäng 3.
 - Nej, men vissa beslut underlättar → poäng 2.

3. Om texten endast nämner att stöd vore "önskvärt" men inte nödvändigt → poäng 1.
4. Om inga politiska beroenden finns → poäng 0.

För varje indikator finns en motsvarande struktur. Kodaren har alltså satt poängen genom att följa dessa steg i turordning, inte genom en fri helhetsbedömning.

Syftet med beslutsträdet

- Minska subjektivitet mellan kodare.
- Säkra likvärdighet mellan branscher.
- Göra metoden replikabel, en annan forskare som följer samma träd ska kunna nå samma poäng.

Beslutsträdet fungerar alltså som ett metodiskt filter: endast när vissa språkliga eller innehållsmässiga trösklar passeras (t.ex. explicit beroende, tydlig plan B, mätbar uppföljning) höjs poängen.

A1. Typologi av önskemål

Syfte: Identifiera vilken typ av styrning branschen efterfrågar av staten.

0–3-skala:

- 0 = inga uttryckta önskemål om politiska åtgärder.
- 1 = enstaka eller vaga formuleringar om stöd.
- 2 = blandning av generella spelregler (lagar, tillstånd, Fol, infrastruktur) och selektiva möjliggörare (skatteundantag, kreditgarantier).
- 3 = flera preciserade och tidsatta styrmedel där statens agerande är centralt för måluppfyllelse

Sökord: "styrmedel", "krävs", "måste", "stöd", "offentlig upphandling", "standarder", "Fol", "infrastruktur", "skatteundantag".

A2. Statberoendeindex

Syfte: Mäta graden av nödvändiga politiska beslut för att målen ska uppnås.

Metod: Kodaren har sökt uttryck som "krävs", "måste", "förutsätter", "tillstånd", "elnät", "riskfond", "CCS-infrastruktur".

Beslutsträd:

- 3 = flera avgörande beslut, ofta tidsatta ("måste vara på plats 20XX"). Ingen leverans utan staten.
- 2 = ett fåtal viktiga men icke avgörande beslut (t.ex. standarder, tillståndsprocesser).
- 1 = stöd underlättar men är inte avgörande.
- 0 = inga politiska beroenden identifierade.

A3. Beredskap vid utebliven politik

Syfte: Fånga om branschen planerat alternativ vid uteblivna beslut.

Sökord: "alternativ", "pilot", "demo", "skala", "övergångslösning", "import", "fallback", "sekvensera", "volymanpassa".

Beslutsträd:

- 3 = konkret plan B med definierade aktiveringstriggers och alternativa teknikvägar.
- 2 = interna åtgärder som effektivisering eller kundkrav som kan upprätthålla verksamheten en tid.
- 1 = allmän osäkerhet utan plan.
- 0 = ingen beredskap alls.

A4. Indikativ planering vs. dirigism

Syfte: Klassificera planens syn på statlig styrning.

0–3-skala:

- 3 = indikativ planering (funktionskrav, teknikneutralitet, öppna data, resultatbaserad upphandling).
- 2 = blandform: allmänna spelregler kombineras med vissa selektiva stöd.
- 1 = dominerande dirigism (kvoter, garanterad avsättning, selektiva bidrag som bärande logik).
- 0 = oklart eller ej uttryckt.

Sökord: "kvot", "momsbefrielse", "garanterad avsättning", "statlig fond", "upphandling på funktionskrav", "teknikneutral".

B1. Egenåtagandeindex

Syfte: Mäta graden av självreglering och konkretisering i branschens egna åtaganden.

0–3-skala:

- 3 = detaljerade åtaganden med ansvarsfördelning och tidplan per aktör.
- 2 = tydliga men ej nedbrutna ansvar.
- 1 = vaga eller icke kvantifierade mål.
- 0 = inga egna åtaganden.

Sökord: "vi åtar oss", "mål", "tidplan", "uppföljning", "egen plan".

B2. Leveransgrad

Syfte: Bedöma om åtagandena redan lett till spårbara leveranser.

0–3-skala:

- 3 = faktiska beslut, investeringar eller anläggningar i drift.
- 2 = delvis genomfört eller dokumenterat framsteg.
- 1 = mest löften eller planer.
- 0 = inget genomförande.

Sökord: "byggs", "investeringsbeslut", "driftsättning", "har levererats", "pilotprojekt".

B3. Kommunikationspoäng-test

Syfte: Värdera textens tyngdpunkt mellan kommunikation och konkret verkstad.

0–3-skala:

- 0 = konkret innehåll, mekanik och indikatorer.
- 3 = retorisk, allmän text utan mätbar mekanik.

Sökord: förekomst av siffror, tidsplaner, aktörer och åtgärder sänker poängen.

B4. Hayekblicken

Syfte: Bedöma om planen stödjer lokal upptäckt, experiment och marknadssignaler.

0–3-skala:

- 3 = tydlig prioritet för öppna data, standarder, experiment och prisincitament.
- 2 = vissa sådana element.
- 1 = svagt eller indirekt.
- 0 = centraliserad eller top-down-styrning.

Sökord: "öppna data", "standard", "innovation", "pris", "flexibilitetsmarknad".

Basindikatorer

Tre indikatorer mäter mognad och lärandeförmåga i styrningen.

Livscykelperspektiv: Kodning utifrån om planen omfattar hela värdekedjans utsläpp (scope 1–3), använder LCA-data och redovisar uppföljning.

Reflexivitet/självkritik: Förekomst av självkritik, erkända hinder eller planer för förbättring och lärande.

Transformation: Identifiering av institutionella förändringar t.ex. ansvarsförskjutning, nya standarder eller styrformer.

Teoretiska skalor

Tre skalor kopplar analysen till övergripande teorier:

Dirigismgrad (Lutz): Baserad på indikator A4 och språkbruk i planen. Högre värde = tyngdpunkt mot generella ramar och indikativ planering.

Kunskaps- & prisrespekt (Hayek): Avser respekt för decentraliserad kunskap och marknadssignaler. Högt värde = fokus på öppna data, experiment och prisincitament snarare än detaljstyrning.

Politisk kapitalismrisk (Holcombe): Bedömer risk för att samarbetet mellan stat och näringsliv skapar insiderfördelar eller snedvrider konkurrens. Högt värde = starkare risker och beroenden; lågt = öppna, transparenta system med motverkande mekanismer.

3. Sökstrategi

För att säkerställa likvärdighet har varje dokument sökts med fördefinierade termer ("krävs", "måste", "förutsättning", "alternativ", "pilot", "standard", "upphandling", "öppen data", "LCA", "reflektion", "risk", "kvot", "stöd", "tillstånd", "infrastruktur"). Kodaren har därefter granskat kontexten manuellt för att avgöra om orden faktiskt indikerar de underliggande betydelseerna enligt beslutsträdet.

Endast text där kontexten styrker betydelsen har räknats som evidens. För att få poäng 3 måste indikatorn beläggas med minst två oberoende textstöd (t.ex. ett citat och en tabell) eller ett centralt avsnitt där indikatorn utgör planens bärande logik.

4. Databearbetning och kvalitetssäkring

Varje kodning har sparats i en gemensam Excelmall. Kolumnrubrikerna är identiska i alla filer. Innan sparande har följande kontroller genomförts:

1. Alla indikatornamn följer exakt stavning.
2. Poängen är heltal mellan 0 och 3.
3. Varje rad innehåller minst ett sökord eller citat.
4. Vid osäkerhet har poängen avrundats nedåt och markeringen Osäkerhetsflagga = ja lagts till.
5. Minst fem färdplaner har dubbelkodats för interkodarreliabilitet (målnivå > 0,8).

5. Replikation

En forskare som vill replikera studien behöver följande steg:

1. Samla samma 23 färdplaner (uppdaterade versioner 2023–2024).
2. Använd ovanstående lista med sökord.
3. Följ beslutslogiken för varje indikator.
4. Registrera citat, sidhänvisning och poäng i Excel enligt samma format.

Metoden är konstruerad för att vara transparent och möjliggöra både replikation och vidareutveckling. Den är strikt textbaserad, icke-tolkande i meningen att kodaren inte antar dolda motiv, och syftar till att kvantifiera explicita utsagor om stat, marknad och branschens egen handlingsförmåga.

