



VIDAREUTVECKLING AV DET
TRANSPORTPOLITISKA MÅLET
OCH DESS DELMÅL

Förord

SIKA har i uppdrag att följa och sammanställa information om den vidareutveckling av befintliga och nya transportpolitiska (etapp)mål som har skett under året 2003. I denna promemoria följer en kort sammanfattning av det arbete som lagts ned under året på målformuleringsfrågor.

Inga beslut om nya målformuleringar eller etappmål inom transportpolitiken har fattats under 2003, utan året karaktäriserades främst av att underlag begärdes in för beslut om nya eller reviderade etappmål. Nytt för i år är att SIKA har börjat följa upp även det övergripande transportpolitiska målet.

Författare till denna promemoria är Åsa Vagland, SIKA.

Stockholm i januari 2004

Staffan Widlert
Direktör

Innehåll

1	EUROPEISKT SAMARBETE OM UPPFÖLJNING AV TRANSPORTPOLITISKA MÅL	4
2	DET ÖVERGRIPANDE MÅLET	5
3	TILLGÄNGLIGHET, REGIONAL UTVECKLING OCH TRANSPORTKVALITET	6
4	TRAFIKSÄKERHET	10
5	MILJÖ	12
6	JÄMSTÄLLDHET	14

1 Europeiskt samarbete om uppföljning av transportpolitiska mål

SIKA deltog under hösten 2002 i en workshop om uppföljning av transportpolitiska mål anordnad av Nederländernas transportdepartement. Workshopen handlade om vad uppföljning och transportpolitiska mål är för något och vad det ska vara bra för.

I november 2003 deltog SIKA i en workshop i Paris som var en fortsättning på workshopen 2002. Den här gången var det färre länder, men det var samtidigt de länder där det pågår verksamhet inom målområdet. Frankrike var värd, förutom dem var Danmark, Finland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige samt EU-kommissionen representerade.

Första dagen inleddes med att Frankrike presenterade sitt måluppföljningsprojekt. De arbetar mycket med GIS och har valt att koncentrera sig på några strategiska noder och stråk (korridorer). Varje land presenterade sedan hur vi arbetar med uppföljning av transportpolitiska mål.

Andra dagen hade Danmark, Storbritannien och Nederländerna förberett föredrag om speciella ämnen. Danmark diskuterade den teoretiska aspekten om vad vi vill uppnå med tillgänglighet, Storbritannien pratade om hur de mäter trängsel och Nederländerna om hur de har arbetat med att ta fram ett uppföljningssystem för delar av TEN-nätet. Sist men inte minst redogjorde Kommissionen för hur EU-statistik kan användas i uppföljningsarbetet och för att jämföra länder.

2 Det övergripande målet

Det övergripande transportpolitiska målet är formulerat enligt följande: *Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.*

I årets uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål¹ gör SIKA för första gången en uppföljning även av det övergripande målet. Enligt SIKA bör en uppföljning ta sin utgångspunkt i den samhällsekonomiska effektivitetsaspekten, men också klarlägga både hållbarhetsaspekten och aspekten hur transportmöjligheterna fördelas geografiskt och mellan befolkningsgrupper.

SIKA:s bedömning är att det går att bedöma utvecklingen mot det övergripande målet på vissa områden, exempelvis för investeringar och trafiksäkerhet. Däremot går det i dag inte att avgöra om transportpolitiken i sin helhet närmar sig det transportpolitiska målet.

SIKA konstaterar också att det inte behöver finnas någon konflikt mellan samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Regeringen bör dock, enligt SIKA, ta initiativ till att utveckla en mer konkret koppling mellan den långsiktiga hållbarhetsaspekten och effektivitetsaspekten i det transportpolitiska målet.

¹ SIKA Rapport 2003:5 *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, maj 2003.

3 Tillgänglighet, regional utveckling och transportkvalitet

Uppföljningssystem

Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket fick genom sina respektive regleringsbrev för 2002 i uppgift att ”utarbete ett uppföljningssystem med mått och indikatorer i syfte att följa utvecklingen av verkets verksamhetsmål”². En första lägesrapport lämnades under hösten 2002. Under 2003 har trafikverken arbetat vidare med sina respektive uppföljningssystem och Banverket har lämnat in en första lägesrapport.

Den arbetsgrupp som startades under 2001, med representanter från Banverket, Luftfartsverket, Rikstrafiken, Sjöfartsverket, Vägverket och med SIKA som sammankallande, har arbetat vidare med att ta fram ett gemensamt uppföljningssystem för delmålen om tillgänglighet, regional utveckling och transportkvalitet. Uppgiften är framför allt att samordna de transportslagsvisa måtten och utveckla transportslagsövergripande mått och indikatorer.

Tillgänglighet för alla

År 2003 utlyste EU till Europeiska handikappåret. Förhoppningen var att handikappfrågan skulle lyftas fram i så många företag, myndigheter och organisationer som möjligt. EU hade formulerat fyra delmål för året:

- Skydd mot diskriminering
- Eftertanke och diskussion
- Erfarenhetsutbyte
- Stärkt samarbete

Än så länge har inte handikappåret hunnit utvärderats utan resultaten får redovisas i nästa års promemoria. I Sverige har arbetet med att åstadkomma ett tillgängligt transportsystem fortsatt.

Rikstrafiken redovisade i mars 2003 sitt uppdrag om en samlad strategi för att uppnå målet om ett tillgängligt transportsystem 2010. Strategin bygger på resultaten från samarbetsprojektet Hela resan och innehåller strategiska mål om samordning av trafikaktörernas verksamheter, information, biljett och bokning, personlig service och fysisk utformning av färdmedel och stationsanläggningar.

² Citat från Vägverkets regleringsbrev för 2002.

Trafikverket har i de senaste årens regleringsbrev haft i uppgift att redovisa andelen funktionshindrade och övriga resenärer med särskilda behov som kan använda transportsystemet. I samarbete med Rikstrafiken har därför trafikverket gjort en gemensam upphandling av mätmetod för att fånga användarnas uppfattning. Studien, som har genomförts under hösten 2002 och hösten 2003, har fokuserat på följande grupper: rörelsehindrade, synskadade, hörselskadade, astma/allergiker, kognitiva funktionshinder (från 2003) samt personer med flera funktionshinder. Från 2003 har man även haft en kontrollgrupp. Urvalet har varit ett selektivt urval av medlemmar från olika handikapporganisationer.

Vägverket har i december 2003 redovisat ett regeringsuppdrag om förslag till standarder samt översyn av tillsynsansvar och gällande föreskrifter med hänsyn till tillgänglighet för personer med funktionshinder. I rapporten konstaterar Vägverket att det saknas både övergripande ansvar för tillsyn över kollektivtrafiken och bestämmelser om kollektivtrafikens bedrivande. Vägverket föreslår därför att samarbetet förstärks mellan trafikverket, Rikstrafiken och Boverket.

I uppdraget ingick även att arbeta med riktlinjer för den fysiska utformningen av vägtrafikmiljön för att underlätta tillgängligheten för personer med funktionshinder. Vägverket har under året utvecklat de befintliga utformningsråden och planerar att ta in dem i den nya handboken *Vägars och gators utformning*.

Regional utveckling

Under året har mycket av diskussionerna om regional utveckling kretsat kring infrastrukturens betydelse för regional utveckling och regionförstoring. Ny infrastruktur kan ha betydande regionala utvecklingseffekter. En vanlig åsikt är att stora delar av dessa regionala effekter inte fångas i den samhällsekonomiska kalkylen.

Enligt SIKA är de ytterligare effekterna (som inte är med i kalkylen) mycket små. Vår bedömning är att prognosmodellerna i stor utsträckning fångar de anpassningar som sker till följd av ny infrastruktur och därigenom fångas också nyttan i kalkylerna. Största möjliga regionala tillväxt fås därför genom att prioritera de mest lönsamma projekten i regionen. Ibland kan man dock få ännu bättre effekter i en region genom att genomföra en ännu mer lönsam investering i en grannregion.

En effekt som inte finns med i prognosmodellerna och därmed inte i kalkylerna är omlokalisering av boende och sysselsatta. Under 2003 har flera omlokaliseringsmodeller vidareutvecklats och de befintliga använts i flera uppdrag.

SIKA har under 2003 sammanfattat diskussionen om regionala utvecklings- och lokaliseringseffekter i promemorian *Infrastrukturens regionala utvecklings- och lokaliseringseffekter*. Nedan följer en kort genomgång av slutsatserna i det arbetet.

Nya modeller för att fånga omlokalisering av boende och sysselsättning

Det finns idag två modeller för beräkningar av regionala utvecklingseffekter i Sverige – Samlok och RUT. SIKA:s bedömning är att Samlok-modellen i dagsläget ger en mer tillförlitlig skattning av sysselsättningens tillgänglighetselasticitet än RUT eftersom den avbildar en simultan bestämning av lokaliseringen av boende och sysselsättning.

Två ytterligare modeller är under utveckling och dessa kommer snart att kunna användas för att jämföra resultaten från Samlok och RUT. Det är dels en modell som utvecklas vid Högskolan i Jönköping³, dels en modell som utvecklas vid VTI/Högskolan i Falun/Borlänge⁴. En första jämförelse har redan skett mellan Samlok-modellen och två varianter av Jönköpingsmodellen i en studie för Vägverket.⁵ Enligt denna studie ger modellerna resultat i samma storleksordning i form av extra arbetstillfällen som följd av ett visst studerat investeringspaket och framskrivningen av arbetstillfällen är också likartad för de berörda kommunerna.

Resultat från beräkningar med lokaliseringsmodeller

När det gäller resultaten av Samlok-beräkningarna kan allmänt sägas att lokaliseringseffekterna tenderar att delvis upphäva varandra när det gäller stora paket med många investeringar. Effekternas storleksordning är också i allmänhet liten och bedöms ytterst sällan kunna ha en betydande effekt på projektens samhälls-ekonomiska lönsamhet. Det kan också vara intressant att belysa enstaka investeringars effekter, vilka ibland blir mera betydande. Det är dock viktigt att framhålla att dessa beräkningar inte tar hänsyn till att enskilda investeringar kommer att ”verka” i en miljö med flera konkurrerande investeringar i andra delar av landet.

Det bör också betonas att lokaliseringsmodellerna fortfarande är under utveckling och att resultaten även av denna anledning bör tolkas med försiktighet. SIKA:s vetenskapliga råd har gjort bedömningen att modellerna fortfarande är omogna och att resultaten bör tolkas med försiktighet. Vetenskapliga rådets rekommendation är vidare att resultaten inte ska användas i samhälls-ekonomiska kalkyler och för närvarande inte heller för att i planeringsunderlagen prioritera mellan olika projekt.⁶

Analys av investeringars påverkan på arbetspendlingen

SIKA har i samband med de diskussioner om regionförstoring som förts på Näringsdepartementet inför fastställande av åtgärdsplanerna för 2004-2015, gjort analyser av hur arbetspendlingen påverkas av investeringar i planerna. Syftet var

³ Andersson, Johansson och Klaesson, 2003, *Transportsystem och Ekonomisk miljö*, stencil, Jönköping International Business School.

⁴ Isacsson, 2003, *Infrastrukturens betydelse för arbetsmarknadens funktionsätt*, stencil, VTI

⁵ Anderstig och Johansson: *Transportinfrastruktur och ekonomisk miljö – Jämförelse mellan SAMLOK och två JIBS-modeller*, September 2003.

⁶ Minnesanteckningar (2003-11-11) från vetenskapliga rådets möte 2003-10-24.

att ge exempel på vilka storleksordningar på ökad arbetspendling som man kan förvänta sig av en investering.

De modellberäknade resultaten visar att tillgängligheten till arbetsplatser totalt i hela landet ökar med ca tre procent när de nationella transportinfrastrukturplanerna samt länsplanerna för regional transportinfrastruktur är genomförda.

Effekterna, i form av fler boende och sysselsatta på kommunnivå av de tillgänglighetsförändringar som uppnås genom infrastrukturinvesteringarna under perioden, är fortfarande små efter det att omlokiseringsmodellen Samlok har körts. Totalt 17 kommuner får en ökad sysselsättning på mer än en procent och endast fem kommuner får en befolkningstillväxt på mer än en procent till följd av infrastrukturinvesteringarna.

Slutsatserna är att lokaliseringseffekterna av de samlade åtgärdsplanerna är små. Genomförandet av infrastrukturplanerna för perioden 2004–2015 kommer att ge en mycket marginell omfördelning av befolkning och sysselsättning i landet. En annan slutsats är att de ytterligare tillväxt- och regionförstoringseffekter som uppkommer genom lokaliseringseffekter av infrastrukturinvesteringar i allmänhet är små och sällan av den omfattningen att de påtagligt kan påverka infrastrukturinvesteringarnas samhällsekonomiska nytta.

Transportkvalitet

SIKA har under 2002 och 2003 djupintervjuat transportörer och transportköpare i ett försök att hitta former för att följa utvecklingen av transportkvaliteten. Syftet med intervjuerna är att etablera en kontakt med företag för att på så sätt få fram ett antal typtransporter som vi kan följa över åren. De faktorer som vi valt att koncentrera oss på är förseningar, skador och försvunnet gods. I projektet samarbetar SIKA med Svenskt Näringsliv och Transportindustriförbundet.

I den senaste infrastrukturpropositionen⁷ anger regeringen att transportkvaliteten i Sverige ska kunna jämföras med andra länder genom så kallad riktmärkning (bench-marking). SIKA har därför under 2003 upphandlat ett uppdrag som innebar att söka upp europeiska riktmärkningsstudier som behandlar i första hand kvalitetsaspekterna tider, förseningar, kostnader och skadat/förkommet gods. Uppdraget finns redovisat i en konsultrapport.⁸ Resultatet var dock nedslående eftersom det visade sig att det i princip inte finns några genomförda riktmärkningsstudier inom transportkvalitetsområdet.

⁷ Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*.

⁸ Dokumentationsrapport *Uppsökning av riktmärkningsstudier Transportkvalitet*, Inregia september 2003.

4 Trafiksäkerhet

Som transportpolitiskt delmål för trafiksäkerhet gäller att *långsiktigt skall ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.*

Regeringen har fastställt följande etappmål för vägtrafikolyckor:

Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör ha minskat med minst 50 procent till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Eftersom utvecklingen av antalet döda i vägtrafiken inte kan sägas leda mot målet och risken är överhängande att etappmålet inte kommer att nås har regeringen tagit initiativ till en nationell samling för trafiksäkerhet.

Nationell samling för trafiksäkerhet

I augusti 2002 tog dåvarande näringsminister Björn Rosengren initiativ till en nationell samling för att öka trafiksäkerheten. Ulrika Messing bjöd in till ett möte i mars 2003 där tre problemområden identifierades: förbättrad hastighetsanpassning, ökad trafiknykterhet samt barn och unga i trafiken.

Vägverket har bildat en arbetsgrupp med representanter från NTF, Näringsdepartementet, Rikspolisstyrelsen och Vägverket. Två seminarier med aktörer hölls under maj 2003 där syftet var att deklarerera nationella avsikter för de utpekade områdena. De involverade aktörerna har sedan under året skrivit förslag till åtgärder och avsiktsförklaring till hur de arbetar för att bidra till ökad trafiksäkerhet inom de identifierade problemområdena.

STRADA

Vägverket har i regeringsuppdrag att bygga ett nytt informationssystem, STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition), som syftar till att förbättra statistiken om skador och olyckor inom hela vägtransportsystemet. I projektet samarbetar Vägverket med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, SCB, Landstingsförbundet, Kommunförbundet och SIKA. Syftet är att ta fram en gemensam databas för hela landet där både polisens och sjukvårdens uppgifter finns samlade.

Från och med årsskiftet 2002/2003 baseras den officiella statistiken på polisrapporterade data hämtade från STRADA. När samtliga akutsjukhus rapporterar till STRADA är det meningen att den officiella statistiken ska baseras på uppgifter från både polis och sjukhus.

STRADA ger även förutsättningar för förbättringar i det lokala och kommunala arbetet med trafiksäkerhet.

5 Miljö

Uppdrag om nya etappmål för en god miljö

SIKA avrapporterade i mars 2003 regeringsuppdraget om att se över och lämna förslag på uppdaterade etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö. Uppdraget har skett i samarbete med Banverket, Boverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket och Vägverket.

Utgångspunkterna för arbetet var enligt uppdraget det övergripande målet och delmålen för transportpolitiken samt de miljöpolitiska delmålen. Uppdraget skulle även beakta andra förändringar som skett i omvärlden sedan de nuvarande etappmålen fastställdes 1998.

Eftersom trenderna för utsläpp av kväveoxider, svaveldioxid och flyktiga organiska ämnen pekar mot att de transportpolitiska och miljöpolitiska delmålen kommer att klaras med redan fattade beslut valde SIKA att inte föreslå några nya etappmål för transportsektorns utsläpp av dessa ämnen.

Förslag till etappmål

I rapporten föreslår SIKA att etappmålet för transportsektorns utsläpp av klimatpåverkande gaser ska revideras enligt följande:

År 2010 är utsläppen av klimatpåverkande gaser från transportsektorn högst tio procent högre än 1990.

År 2020 har utsläppen minskat med minst tio procent jämfört med år 1990.

Detta ska jämföras med det nuvarande transportpolitiska etappmålet som innebär att koldioxidutsläppen från transportsektorn år 2010 inte ska överskrida 1990 års nivå.⁹

För målet om buller i bostadsmiljö föreslår SIKA följande:

År 2010 ska antalet utsatta personer som exponeras över riktvärdena inomhus i bostäder minska med fem procent jämfört med 1998. Inriktningen ska vara effektivaste reduktion av störningar och ingen ska utsättas för oacceptabelt buller inomhus.

⁹ Riksdagens klimatpolitiska mål innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008-2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990.

Förslaget innebär att det transportpolitiska målet överensstämmer med riksdagens miljö kvalitetsmål God bebyggd miljö. Det nuvarande transportpolitiska etappmålet innebär att etappmålet ska vara uppnått senast 2007 och innebär att störningar av trafikbuller i befintlig bebyggelse ska åtgärdas för de fastigheter som exponeras av buller över fastställda riktvärden för respektive trafikslag.

När det gäller mål för natur- och kulturmiljön föreslås följande:

Senast år 2005 ska en metod för att systematiskt hantera natur- och kulturvärden inom transportinfrastrukturen vara införd.

Senast år 2007 ska transportsektorn ha formulerat ambitionsnivåer för när och i vilken grad kvalitetskraven för natur- och kulturvärden ska vara uppfyllda för såväl nyinvesteringar, befintliga anläggningar och drift.

Tidigare har det inte funnits några transportpolitiska etappmål för natur- och kulturmiljön utan i den transportpolitiska propositionen 1996/97 anges att etappmål bör utvecklas avseende transporternas inverkan på natur- och kulturmiljön.

Fördjupad utvärdering av miljömålen

Miljömålsrådet har det samordnande ansvaret för uppföljning och rapportering av miljömålen. Förutom den årliga rapporten som lämnas in till regeringen arbetar Miljömålsrådet med en fördjupad utvärdering av miljömålen. Rapporten ska lämnas in till regeringen i slutet av februari 2004 och under 2003 har de miljömålsansvariga myndigheterna tagit fram underlag för den fördjupade utvärderingen.

6 Jämställdhet

I oktober 2002 lämnade SIKA in regeringsuppdraget om förslag till etappmål för ett jämställt transportsystem. Eftersom SIKA:s förslag till etappmål mest bestod av förslag till fortsatt arbete för att kunna utarbeta etappmål har uppdraget inte lett till några fastställda etappmål ännu.

Det nätverk för trafikverkens handläggare för målet om jämställdhet som Banverket tog initiativ till 2002 har träffats ett antal gånger under året. Bland annat har nätverket arbetat med programmet till ett seminarium om ett jämställt transportsystem som skulle ha anordnats med anledning av att Sverige var ordförande i Nordiska ministerrådet 2003. På grund av bristande intresse ställdes seminariet in.

I mars 2003 lämnade SIKA in ett regeringsuppdrag som gick ut på att analysera hur effekter av åtgärder i transportsystemet kan redovisas för olika grupper, där kvinnor och män var en uppdelning. Inom uppdraget genomfördes en analys av hur väl de modeller som används kan beskriva olika befolkningsgruppers resande och hur dessa påverkas av olika åtgärder. Analysen visar att modellerna någorlunda väl beskriver skillnader mellan mäns och kvinnors resande i dagsläget, men att modellerna fungerar sämre när det gäller att beskriva hur resandet i olika grupper förändras när åtgärder genomförs.

SIKA har under året beställt en uppföljning av den litteraturstudie som Transportforskningsenheten vid Umeå universitet, TRUM, utförde på uppdrag åt Vägverket 2000. I oktober levererades rapporten *Ett jämställt transportsystem, En litteraturstudie* till SIKA. I november medverkade SIKA i seminariet *Transportforskningen och jämställdheten* i Stockholm anordnat av Nätverket för Kvinnor i transportpolitiken med stöd av Vägverket och regeringskansliet.