



VIDAREUTVECKLING AV DE TRANSPORTPOLITISKA MÅLEN

Redovisning av regeringsuppdrag

Förord

Regeringen gav den 17 september 1998 Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppdrag att i samverkan med 14 andra berörda myndigheter vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen i de senaste transportpolitiska respektive miljöpolitiska propositionerna (prop. 1997/98:56 och 1997/98:145).

Underlag har tagits fram av arbetsgrupper för respektive målområde samt av en särskild grupp för uppföljning av målen. Vidare har uppgiften att utveckla system för insamling och analys av statistik om kollektivtrafiken samordnats med det KFB-finansierade projekt om utveckling av statistik för kollektivtrafik och samhällsbetalda resor som SIKA rapporterar samtidigt med detta uppdrag.

Uppdraget har tidigare delredovisats i maj 1999 i rapporterna

- *De transportpolitiska målen – uppföljning våren 1999* (SIKA Rapport 1999:3)
- *Vidareutveckling av transportpolitiska etappmål – lägesrapport* (SIKA Rapport 1999:4)

Vidare har underlag om det transportpolitiska målet En god miljö redovisats den 1 oktober 1999 i syfte att ingå i underlaget för Miljömålskommitténs arbete.

Enligt uppdraget ska SIKA årligen i samråd med Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket lämna underlag för regeringens redovisning till riksdagen av hur de transportpolitiska målen har uppfyllts. I SIKA:s senaste regleringsbrev (reg.besl. I 26, 1999-12-09) anges att denna redovisning ska ske senast den 30 maj 2000.

Med föreliggande rapport, inklusive underlagsrapporter enligt bilaga 2, slutredovisar härmed SIKA uppdraget att vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen.

SIKA svarar ensamt för de slutsatser och förslag som redovisas i huvudrapporten. Vi har dock bemödat oss om att markera de punkter där det funnits skillnader i synsätt mellan de myndigheter som samverkat i uppdraget.

Stockholm den 31 januari 2000

Staffan Widlert

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING.....	21
1.1 Transportpolitiska utgångspunkter	21
1.2 Uppdraget.....	23
1.3 Några erfarenheter från arbetet.....	24
2 MÅLENS ROLL I TRANSPORTPOLITIKEN.....	25
2.1 Inledning.....	25
2.2 De långsiktiga målen.....	25
2.3 Etappmålen	28
2.4 Transportpolitikens samband med andra samhällsmål	32
2.5 Kvantifierade mål och principerna om valfrihet och decentraliserat beslutsfattande.....	35
3 DELMÅLEN I ETT ETAPPMÅLSPERSPEKTIV	37
3.1 Inledning.....	37
3.2 Allmänna kommentarer	37
3.3 Kommentarer till underlaget om de olika delmålen.....	39
4 FÖRSLAG TILL ETAPPMÅL.....	49
4.1 Etappmålens roll i transportpolitiken.....	49
4.2 Ett tillgängligt transportsystem.....	51
4.3 En hög transportkvalitet	55
4.4 En säker trafik	57
4.5 En god miljö	61
4.6 En positiv regional utveckling	63
4.7 Förslag till rapportering av måluppfyllelse	65
5 FÖRSLAG TILL FORTSATT UTVECKLINGSARBETE	69
5.1 Utgångspunkter	69
5.2 Förslag till prioriteringar i det fortsatta utvecklingsarbetet.....	71
5.3 Förslag till organisation av ett fortsatt utvecklingsarbete.....	73
BILAGA 1 UPPDRAGET	77
BILAGA 2 FÖRTECKNING ÖVER UNDERLAGSRAPPORTER INOM SIKA:s MÅLUPPDRAG	82
BILAGA 3 SAMORDNARE/KONTAKTPERSONER FÖR MÅLUPPDRAGET INOM MYNDIGHETERNA	83
BILAGA 4 KONSEKVENSBELYSNING AV ETAPPMÅL – EXEMPEL TRAFIKSÄKERHET	84
BILAGA 5 STATISTIK OM KOLLEKTIVTRAFIKEN (SEPARAT RAPPORT)	
APPENDIX. ARBETSGRUPPERNAS RAPPORTER OM UNDERLAG FÖR VIDAREUTVECKLING AV ETAPPMÅL	95

Sammanfattning

Uppdragets syfte och genomförande

I juni 1998 fattade riksdagen beslut om nya transportpolitiska riktlinjer. I beslutet betonas att transporterna syftar till att uppnå överordnade välfärds mål och att transportsystemet måste ses som en helhet. Transportpolitiken ska vägledas dels av ett övergripande mål och ett antal delmål som anger ambitionsnivån på lång sikt, dels av etappmål som anger lämpliga steg på vägen mot de långsiktiga målen.

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna mgslivet i hela landet. Inom ramen för detta övergripande mål anges också fem långsiktiga delmål om ett tillgängligt transportsystem, hög transportkvalitet, säker trafik, god miljö och en positiv regional utveckling.

Etappmålen syftar till att förtydliga de transportpolitiska målen. De ska fastställas av regeringen och vara kvantifierade på en nivå som är uppföljningsbar. De ska mkså utformas som tidsbundna mål med en målhorisont som inte är alltför avlägsen. Etappmålen ska vidare utformas så att de är möjliga att uppfylla till acceptabla kostnader och uppoffringar men samtidigt sättas så högt att de innebär en verklig utmaning för olika berörda verksamheter och aktörer. Etappmålen ska utgöra utgångspunkten för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder och ska därför vara möjliga att ändra vid behov.

Redan i samband med det transportpolitiska beslutet lade regeringen fast ett antal etappmål inom delmålen hög transportkvalitet, säker trafik och god miljö. Samtidigt anges att ytterligare etappmål ska utvecklas för dessa delmål. Vidare ska etappmål utvecklas för delmålet om transportsystemets tillgänglighet och om möjligt även för delmålet om en positiv regional utveckling. Inom samtliga områden ska dessutom metoder och mått för att följa upp måluppfyllelsen utvecklas. De etappmål som läggs fast av regeringen ska fortlöpande redovisas för riksdagen som ett led i en förstärkt uppföljning av transportpolitiken.

Med utgångspunkt i det transportpolitiska beslutet har SIKA fått i uppdrag av regeringen att i samverkan med trafikverken och ett antal andra berörda myndigheter vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen i de senaste transportpolitiska respektive miljöpolitiska propositionerna.

I uppdraget ingår att:

- Utveckla metoder och mått för att precisera delmålet om ett tillgängligt transportsystem. Förslag till tydliga etappmål med en prioritering av funktionshinderens möjlighet att använda transportsystemet. Analys av hur tillgängligheten varierar och förändras för t.ex. olika befolkningsgrupper och transportändamål.
- Utveckla metoder och mått som underlag för ytterligare etappmål för en hög transportkvalitet.
- Ta fram underlag för vidareutvecklade etappmål för trafiksäkerhet omfattande samtliga transportslag.
- Ta fram underlag för och föreslå etappmål för hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och för transporterens påverkan på bebyggelsemiljön, natur- och kulturmiljön, den biologiska mångfalden samt hushållningen med mark, vatten och andra resurser.
- Utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp delmålet en positiv regional utveckling.
- Lämna förslag till metoder och system för en utvecklad uppföljning av de transportpolitiska målen. Särskilt anges att det är angeläget att utveckla ett effektivt system för insamling av uppgifter om kollektivtrafiken.

I uppdraget ingår också att belysa de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna av de förslag som lämnas.

Måluppdraget har en sådan omfattning och bredd att det har förutsatt medverkan och insatser från ett stort antal myndigheter och organisationer. Arbetet med att ta fram underlag för mål, mått, etappmål och uppföljningssystem inom olika delområden har genomförts av åtta olika arbetsgrupper. Vidare har uppläggningsarbetet och de övergripande slutsatserna från arbetet diskuterats i en samrådsgrupp med representanter för 15 olika myndigheter. Förutom i denna huvudrapport och de åtta underlagsrapporterna från arbetsgrupperna har arbetet redovisats i särskilda delrapporter i maj och oktober 1999.

Varför behövs etappmål?

Av såväl det transportpolitiska beslutet som regeringens direktiv för måluppdraget framgår att etappmålen syftar till att göra de transportpolitiska målen mera konkreta och ge uttryck för de politiska prioriteringar som görs på kortare och medellång sikt. Samtidigt anges att etappmålen ska utgöra utgångspunkt för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder.

SIKA:s tolkning av dessa utgångspunkter är att etappmålen har som främsta uppgift att utgöra vägledning för regeringens egen verksamhet. Detta innebär att etappmålen inte, lika litet som andra transportpolitiska mål, bör ha direkt styrverkan på kommuner, myndigheter, företag eller enskilda som kan vara berörda av dem. I stället bör de utgöra underlag för en dialog mellan regering och riksdag och bilda utgångspunkten för användningen av de olika transportpolitiska medel som statsmakterna förfogar över i form av lagstiftning, normer, myndighetsspecifika mål, direktiv och riktlinjer, avgifter, subventioner, information etc.

Som SIKA uppfattar etappmålen bör genomförandet av dessa mål således inte decentraliseras direkt till trafikverken och andra myndigheter. Myndigheterna bör snarare ses som en av flera olika kanaler att verkställa de åtgärder som krävs för att nå målen. Däremot bör det kunna vara en viktig del bl.a. av trafikverkens sektorsansvar att förse regeringen med det beslutsunderlag som erfordras för att ta fram åtgärdsstrategier för att nå fastlagda etappmål samt att fortlöpande utveckla målen.

Synen på etappmålen får naturligtvis följder för hur dessa bör formuleras för att vara ändamålsenliga. Vår syn innebär bl.a. att etappmål bör förbehållas sådana förhållanden som rör centrala transportpolitiska avvägningar och att etappmål som läggs fast av regeringen normalt också bör åtföljas av anvisningar och åtgärder från regeringens sida som kan förväntas leda till att etappmålen nås.

Etappmålen måste vara förenliga med transportpolitiken i stort

De analyser vi gjort visar att det inte är utan problem att förena en utvecklad målstyrning med transportpolitiken i stort. Det övergripande målet om samhälls-ekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet och riktlinjerna om att transportkonsumenternas valfrihet och ett decentraliserat beslutsfattande ska främjas kan t.ex. framstå som svårförenliga med en starkt utvecklad målstyrning i form av transportpolitiska etappmål. Vi anser dock att det är fullt möjligt att ge etappmålen en uttolkning som ligger i linje med andra grundläggande element i transportpolitiken. Detta förutsätter dock ett nyanserat synsätt på etappmålen som bl.a. innebär att dessa kan tillåtas ha olika funktion vid olika tidpunkter och för olika delmål samtidigt som det i vissa fall kan vara nödvändigt att modifiera tillämpningen av de samhällsekonomiska principerna.

Enligt SIKAs uppfattning är det utifrån detta perspektiv tveksamt om man över huvud taget bör eftersträva att utforma heltäckande etappmål för delmålen om tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Ett skäl är att det för dessa mål, som syftar till att fånga transporterens positiva bidrag till tillväxt och välfärd, inte går att ange några målnivåer som en gång för alla uttrycker ett långsiktigt önskvärt tillstånd. Dessa delmål är långsiktiga i den meningen att de ständigt och för all framtid måste ingå i den avvägning mellan olika krav och anspråk som transportpolitiken består av – däremot inte i betydelsen att det går att ange ett långsiktigt idealtillstånd som ska uppnås. Begreppet etappmål blir därför mindre relevant när det gäller dessa mål.

Huvudskälet att man kan hysa tveksamhet mot att formulera kvantifierade mål på dessa områden är emellertid att målen samtidigt är mycket sammansatta – och därför svåra att fånga i ett begränsat antal etappmål – samt att ambitionerna inom dessa områden med hänsyn till deras centrala betydelse för ekonomi och välfärd fortlöpande måste stämmas av mot samhällsutvecklingen i stort. Genom att formulera ett begränsat antal etappmål som syftar till att uttrycka helheten i dessa delmål riskerar man därför enligt SIKAs mening att försvaga dem snarare än att förstärka dem. SIKAs förslag är därför att man istället inriktar sig på att för dessa

delmål utveckla ett så heltäckande uppföljningssystem som möjligt i form av olika mått och indikatorer som kan användas för att konsekvensbelysa etappmål och åtgärdsstrategier på främst miljö- och trafiksäkerhetsområdet.

I denna del går dock meningarna isär mellan de myndigheter som samverkat inom måluppdraget. Luftfartsverket och Vägverket framhåller således särskilt att de ser fördelar med att eftersträva en balanserad etappmålsuppsättning – om än ej helt heltäckande. Inte heller NUTEK anser att den av SIKA förordade lösningen är tillfredsställande, eftersom man anser att risken är uppenbar att delmålen tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling enbart får en reaktiv karaktär, trots att de är avsedda att spegla nyttan med transportsystemet. Tyvärr har NUTEK och Vägverket inga färdiga alternativ till den linje SIKA valt.

Provisoriska etappmål som planeringsriktlinjer

I likhet med vad regeringen uttryckt i samband med det transportpolitiska beslutet anser vi att det måste vara möjligt att ompröva etappmålen när det gäller bl.a. målnivå och tidpunkt när det kommer fram ny information som visar att det är lättare eller svårare att nå ett etappmål än vad man tidigare föreställt sig. Vi har emellertid också kunnat se att de tämligen intuitivt fastlagda målen på främst trafiksäkerhets- och miljöområdet utlöst planering och åtgärder som annars sannolikt inte skulle ha kommit till stånd. Etappmålen har därigenom sannolikt medverkat till att de målkonflikter som transportpolitiken oundvikligen inrymmer har kunnat reduceras påtagligt.

Detta talar för att det kan finnas skäl att formulera etappmål även om kunskapsunderlaget är otillräckligt för att med rimlig säkerhet avgöra vad som är en avvägd målnivå utifrån de transportpolitiska förutsättningarna. Sådana provisoriska etappmål bör dock betraktas mera som ett slags planeringsriktlinjer för regeringen än som fastlagda mål för transportpolitiken. Vi är medvetna om att en sådan gradering av etappmålen knappast gör transportpolitiken mera lättillgänglig men ser ingen annan utväg om regeringen snabbt vill komplettera nuvarande etappmål. Vägverket är dock kritiskt till denna idé.

Underlaget kan förbättras ytterligare

Det underlag som tagits fram inom måluppdraget innehåller åtskilligt nytt material som kan vara värdefullt som grund för fortsatt utveckling av mått, indikatorer och mål. Vi anser dock att underlaget ännu är för otillräckligt för att det ska vara möjligt att konsekvensbelysa etappmål i den utsträckning som krävs. Det gäller både de etappmål som regeringen redan lagt fast och de förslag till nya etappmål som tagits fram inom måluppdraget.

De kunskapsluckor som finns är av flera slag. På vissa områden saknas fortfarande en tillräckligt ingående tillståndsbeskrivning och lägesanalys för att det ska vara möjligt att ta ställning till hur tillståndet behöver förändras på sikt. Det finns också stora osäkerheter om vilka åtgärdsinriktningar som är möjliga och lämpliga på olika sikt samt om sambandet mellan olika åtgärder och effekterna på

transportsystemet. Bedömningar av de kostnader eller andra uppoffringar som är förenade med olika målnivåer saknas också nästan helt.

Bristerna i beslutsunderlaget kan till en del förklaras av att transportsystemet är mycket komplext och måste utvecklas i samspel med många olika funktioner i samhället. Hushållens och näringslivets transporter är t.ex. resultatet av en stor mängd sammansatta avvägningar som sker på individ-, hushålls- och företagsnivå. Eftersom transportsystemet är sammanvävt med andra verksamheter genom många inbördes beroenden måste måldiskussionerna, liksom transportpolitiken i stort, ta sin utgångspunkt i en helhetssyn på samhällsutvecklingen. Att ta fram ett heltäckande beslutsunderlag som kan beskriva vägvalen mot framtida transportsystem är därför ingen enkel sak. Sannolikt måste därför vägvalen även fortsättningsvis i de flesta fall göras på grundval av ofullständig information.

Samtidigt har det framkommit kunskap om bl.a. åtgärders effekter som inte är dokumenterad så att den är lätt tillgänglig. Vår bedömning är att det går att få fram ett betydligt bättre beslutsunderlag än det som hunnit tas fram inom ramen för måluppdraget. Processer med det syftet pågår dessutom parallellt inom myndigheterna.

Utvecklade mått och metoder för delmålet om tillgänglighet

För delmålet om ett tillgängligt transportsystem har ett omfattande underlag om metoder och mått tagits fram. Exempel på hur tillgängligheten kan beskrivas och följas upp för skilda transportanvändare och transportändamål.

I den utsträckning regeringen önskar uttrycka fördelningsambitioner avseende hur transportsystemet ska utvecklas från tillgänglighetssynpunkt bedömer vi att det bör vara möjligt att låta dessa komma till uttryck i form av preciserade etappmål. Dokumenterade beskrivnings- och analysmöjligheter bör på sikt kunna läggas till grund för sådana överväganden. Däremot saknas nu underlag för att formulera etappmål som täcker in de mer generella aspekterna på tillgänglighet. Som framgått ovan finns det också en osäkerhet om detta bör vara en ambition ens på lång sikt.

De myndigheter som samverkat i måluppdraget har haft något skilda synsätt när det gäller hur de allmänna välfärds- och tillväxtaspekterna på transportsystemets utveckling och funktion på längre sikt kan komma till uttryck. SIKA anser att dessa aspekter i första hand får anses komma till uttryck i det övergripande transportpolitiska målet och att de bör tillgodoses främst genom de generella prioriteringsinstrument som används inom transportsektorn. Även om begreppen tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling helt klart inrymmer välfärds- och tillväxtdimensioner anser SIKA att kvantifierade etappmål inom dessa områden i första hand måste inriktas på fördelningsfrågor för att kunna ges en rimlig uttolkning. NUTEK anser däremot att det är olyckligt att tillgänglighetsmålet inte får en mer aktiv roll. Verket instämmer dock i att det är svårt att i nuläget formulera etappmål som täcker in de tillväxtaspekter som man menar att delmålet har. På sikt måste man dock enligt NUTEK sträva efter att

skapa mekanismer som gör det möjligt att på ett mer aktivt sätt beakta de positiva effekterna av tillgänglighetsförbättringar generellt.

Svårigheterna att utveckla etappmål som kan fånga helheten i tillgänglighetsbegreppet medför att vi bedömer det vara särskilt viktigt att man inriktar arbetet mot att utveckla ett så heltäckande uppföljningssystem som möjligt i form av olika mått och indikatorer på tillgänglighet som kan användas för att konsekvensbelysa etappmål och åtgärdsstrategier inom övriga delmål. Eftersom det finns farhågor att dessa centrala delar av transportpolitiken kan komma på undantag om de inte kvantifieras på samma sätt som trafiksäkerhets- och miljömålen är det viktigt att man från statsmakternas sida genom preciserade krav på konsekvensbelysning av olika mål och åtgärdsstrategier säkerställer att transportpolitiken utvecklas på ett balanserat sätt.

Etappmål för funktionshindrades tillgänglighet prioriteras

Uppdraget innebär att funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet bör prioriteras. Vår bedömning är att det bör vara möjligt att inom relativt kort tid ta fram det underlag som krävs för att lägga fast de krav på tillgänglighet som transportsystemet ska tillgodose för funktionshindrade personer och andra grupper med särskilda behov.

Vi föreslår också att regeringen redan nu lägger fast etappmål som anger när det senast ska finnas information som gör det möjligt för olika grupper av funktionshindrade personer att vara väl informerade före och under en resa samt när personal i olika funktioner senast ska vara utbildade eller ha erbjudits utbildning i att bemöta funktionshindrade personer och tillgodose deras behov av stöd.

Innebörden av begreppet transportkvalitet har belysts

En betydande del av arbetet med delmålet en hög transportkvalitet har ägnats åt att försöka ge begreppet transportkvalitet en tydligare innebörd och att komma fram till hur målet om en god transportkvalitet för näringslivet ska kunna vägas in i transportpolitiken på ett mera konkret sätt än hittills. En viktig slutsats är att kopplingarna mellan transportpolitiken och de dimensioner som är mest centrala för transportkvaliteten ofta är indirekta och att andra åtgärder i transportsystemet är mer betydelsefulla än de som vidtas på övergripande transportpolitisk nivå, åtminstone på kort sikt. På längre sikt är transportpolitiken dock mera betydelsefull, eftersom den definierar de ramar inom vilka transportmarknadens aktörer kan utveckla transportkvaliteten av egen kraft.

I det underlag vi nu redovisar diskuteras möjliga mått och uppföljningsmetoder med särskild inriktning på transportkvaliteten vid godstransporter. Flera tänkbara sätt att bredda och komplettera den nuvarande uppsättningen av etappmål redovisas. Vi föreslår dock inte några nya etappmål, bl.a. beroende på att resursinsatsen för att uppnå dessa mål är ofullständigt kartlagd, samtidigt som det är förenat med betydande metodproblem att lägga fast och följa upp etappmål för centrala transportkvalitetsbegrepp som säkerhet, precision och generaliserade transportkostnader.

Nuvarande etappmål för transportkvalitet är helt knutna till utvecklingen av standarden på vägar och järnvägar. Det beslut om inriktningen av infrastrukturinvesteringarna som ska fattas av riksdagen i vår kommer därmed att ha avgörande betydelse för om nuvarande etappmål kommer att kunna uppnås. Då den strategiska analys som utgör ett underlag för inriktningsbeslutet visar att nuvarande etappmål ej kan uppnås med de åtgärdssammansättningar som analysen bygger på, bör det enligt vår mening finnas en beredskap för att ompröva etappmålen så att de blir förenliga med riksdagens inriktningsbeslut.

Analyser visar att nuvarande etappmål för en säker trafik kan behöva omprövas

Den strategiska analys som trafikverken och SIKA redovisade till regeringen i november 1999 visar att det är förenat med stora svårigheter och relativt resurskrävande att uppnå samtliga de etappmål som lades fast i det transportpolitiska beslutet. Analyserna tyder således bl.a. på att målet om högsta antalet dödade i vägtrafiken i kombination med andra etappmål kräver relativt kraftfulla transportpolitiska ingrepp i form av avgifter, regleringar och ändrad investeringsinriktning. En följd av detta blir också att de nämnda etappmålen får relativt stora återverkningar på mål som inte är etappmålsbestämda.

Vi utgår ifrån att ställningstagandena i riksdagens beslut om inriktning av den fortsatta infrastrukturplaneringen kommer att ge anvisningar för hur dessa målkonflikter ska lösas och att en möjlig handlingsväg kan vara att etappmålet för högsta antalet dödade i vägtrafiken ändras med avseende på målnivån eller tidpunkten för när målet ska uppnås.

Beslutet om inriktningen av infrastrukturplaneringen för tiden 2002–2011 kommer självfallet också att ge viktig vägledning för utformningen av eventuella etappmål avseende vägarnas och övrig trafikmiljöns anpassning till nollvisionens krav. Vår rekommendation är därför att de principförslag till nya etappmål som lämnas i det följande prövas mot bakgrund av regeringens och riksdagens ställningstagande avseende den fortsatta infrastrukturplaneringen och vid behov revideras, så att de överensstämmer med övriga etappmål och med den inriktning av infrastrukturinvesteringarna som beslutas.

Principförslag till nya etappmål för trafiksäkerhet på väg

I det underlag som tagits fram inom måluppdraget redovisas en stor uppsättning möjliga etappmål inom trafiksäkerhetsområdet som i enlighet med regeringens direktiv omfattar såväl samtliga trafikslag som en nedbrytning av etappmålet för vägtrafiken på bl.a. infrastruktur och fordon.

Vår syn på etappmålen innebär som tidigare framgått att dessa i första hand utgör en vägledning för regeringens egen verksamhet och som bl.a. kan fylla en viktig funktion i dialogen med riksdagen och medborgarna. Därav följer också att etappmålen bör förbehållas centrala transportpolitiska frågor och i synnerhet sådana som inrymmer svåra avvägningsproblem. Vår bedömning är att det endast är inom

vägtrafiken som trafiksäkerheten är en transportpolitisk fråga av stor dignitet och har mot den bakgrunden kommit fram till att det är tveksamt om det finns ett behov att fastställa etappmål för trafiksäkerheten inom övriga transportslag.

Självfallet är det angeläget att öka säkerheten över hela transportområdet. Vi tror dock att det kan vara lämpligare att styra insatserna inom järnvägen, flyget och sjöfarten genom effekt- och verksamhetsmål för berörda myndigheter snarare än genom transportpolitiska etappmål. Vår slutsats i denna del innebär samtidigt att det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt att bibehålla nuvarande etappmål för trafiksäkerhet inom järnväg, flyg och sjöfart. Å andra sidan kan det också som Banverket påpekat finnas skäl som talar för att regeringen inte för närvarande bör decentralisera beslut om trafiksäkerhet till myndigheterna.

Ambitionerna för trafiksäkerheten på väg innehåller däremot centrala transportpolitiska avvägningsfrågor, som det kan vara angeläget att göra ännu tydligare genom att vidareutveckla nuvarande etappmål. En utgångspunkt i etappmålsarbetet har varit att hela transportsystemet såväl som dess delsystem måste behandlas som en helhet. När det gäller vägtransportsystemet innebär det att samtliga tre delkomponenter måste tas i beaktande.

Vi föreslår därför att regeringen lägger fast nya etappmål för vägens och fordonens säkerhetsstandard samt för en säker användning enligt följande:

- Vilken andel av vägtrafikarbetet som ska ske på vägar med en viss trafiksäkerhetsstandard enligt Vägverkets definition.
- Vilken andel av trafikarbetet i tätort som ska ske i en trafikmiljö som uppfyller kriteriet god trafiksäkerhet enligt Vägverkets definition.
- Vilken andel av nyregistrerade fordon som ska uppfylla krav enligt Vägverkets definition på hög säkerhetsklass respektive medelhög säkerhetsklass.
- Vilken andel av fordonen i trafik som ska uppfylla kraven enligt Vägverkets definition på hög säkerhetsklass respektive medelhög säkerhetsklass.
- Minskning av antalet hastighetsöverträdelser i vägtrafiken.
- Minskning av andelen onyktra i vägtrafiken.

Innan etappmålen läggs fast bör dock regeringen uppdra åt Vägverket att överslagsmässigt kontrollera att de i vårt underlag schablonmässigt angivna målnivåerna approximativt överensstämmer med en kostnadseffektiv åtgärdssammansättning, givet nuvarande etappmål och är förenlig med det inriktningsbeslut som riksdagen fattar. Om t.ex. målet för högsta antalet dödade i vägtrafiken år 2007 ändras med avseende på nivå eller tidpunkt som följd av riksdagens inriktningsbeslut bör även de föreslagna kompletterande etappmålen ändras i enlighet därmed.

Även efter en ny prövning av Vägverket kan man räkna med att målnivåerna kommer att vara ofullständigt konsekvensbelysta. De nedbrutna etappmålen för trafiksäkerheten på väg bör därför betraktas som provisoriska i den mening som vi tidigare redovisat. Skälet att vi ändå föreslår att regeringen fastställer nya etappmål enligt den inriktning som anges ovan är att vi bedömer att trafiksäkerhetsmålen behöver konkretiseras och att nedbrutna mål kan ha en

positiv effekt som planeringsriktlinjer för regeringen och även indirekt för berörda sektorsansvariga myndigheter och aktivt bidra till att nytt beslutsunderlag avseende såväl lämpliga målnivåer som åtgärdsstrategier tas fram.

Nya etappmål för en god miljö kräver ytterligare utredning

Uppdraget har varit att utveckla underlag och föreslå etappmål för att följa upp trafikens påverkan på människors hälsa, att utveckla underlag för och lämna förslag till etappmål för kretsloppsanpassningen inom transportsystemet samt att fortsätta arbetet med att utveckla uppföljningsbara etappmål för att minimera den påverkan som transportsystemet ger upphov till på bebyggelsemiljön, natur- och kulturmiljön, den biologiska mångfalden samt hushållningen med mark, vatten och andra resurser.

Underlaget från arbetsgrupperna för hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och påverkan på transportsystemet har redan redovisats genom en delrapport till regeringen i oktober 1999. Regeringen har överlämnat materialet till Miljömålskommittén för fortsatt beredning.

Vår bedömning är att man inom såväl hälsoområdet som kretsloppsområdet har en någorlunda god bild av vilka långsiktiga mål som bör gälla och att det därför inte bör finnas några principiella svårigheter att lägga fast etappmål inom dessa områden. Transportsystemets påverkan på bebyggelse, natur- och kulturmiljö m.m. är sannolikt den aspekt av delmålet för en god miljö som är mest komplicerad att kvantifiera och tidssätta, eftersom den i sig innehåller hänsyn till många olika faktorer och att det önskvärda tillståndet också kan skifta beroende på hur transportsystemet samspelar med omgivningen. I ett första steg måste det därför tydliggöras vad det egentligen innebär att reducera transportsystemets negativa påverkan på bebyggelse-, natur- och kulturmiljö.

I underlaget föreslås en modell som bygger på principen för kvalitetsmärkning. Tanken är att mål för anläggningar ska anges vars innebörd uttrycks i de kriterier som måste uppfyllas för att erhålla kvalitetsmärkningen. Även behov av mål för trafiken diskuteras, där en kvalitetsmärkt transport erhålls genom uppfyllande av vissa kriterier. Vi bedömer att den inriktning som arbetsgruppen valt att ta fram ett sammansatt mått är den enda möjliga med hänsyn till att transportsystemets påverkan på omgivningen är så mångfacetterad. En förutsättning för att det ska vara meningsfullt att lägga fast etappmål i egentlig mening är emellertid att det går att tydligare precisera de effekter på bebyggelse, natur- och kulturmiljö m.m. som kan accepteras i ett långsiktigt perspektiv.

Sammantaget är det vår bedömning att det bör vara fullt möjligt och angeläget från transportpolitiska utgångspunkter att lägga fast etappmål inom de ovan angivna områdena. Enligt vår bedömning återstår det dock ett betydande utredningsarbete innan så kan ske. Inte minst erfordras det betydande insatser för att konsekvensbelysa de målnivåer som diskuteras i underlaget i förhållande till övriga delar av transportpolitiken.

Nytt underlag om indikatorer och tänkbara förhållningssätt till delmålet om positiv regional utveckling

Arbetet inom detta delmål har inriktats på att ta fram mått och indikatorer som mäter interregional och inomregional tillgänglighet, den lokala arbetsmarknadens storlek och sammansättning, tillgänglighet till högre utbildning och forskning, tillgänglighet till offentlig och privat service, möjlighet till godstransporter, regionförstoringsmått som mäter tillgänglighetsförbättringar i kritiska intervall samt mått som mäter samordningsgrad med åtgärder inom andra samhällsområden.

Vi delar arbetsgruppens uppfattning att de metoder, mått, indikatorer och kvalitativa bedömningar som föreslås knappast ger något entydigt svar på frågan hur stora regionala effekter enskilda åtgärder i transportsystemet ger. Inte heller ger de en entydig bild av transportsystemets bidrag till uppfyllelsen av det transportpolitiska delmålet om en positiv regional utveckling.

Föreslagna mått och indikatorer förutsätter i flera fall en tillämpning av SAM-PERS-modellen som vi bedömer vara både möjlig och lämplig. Det bör också leda till att regionala utvecklingseffekter beaktas bättre än hittills, t.ex. vid generering av alternativa åtgärder i transportsystemet. Detta gäller även mått på t.ex. inomregional tillgänglighet till service som erfordrar att GIS-inriktade modeller tillämpas.

Man måste dock vara uppmärksam på att mått och indikatorer bör vara uppföljningsbara om de ska belysa transportsystemets bidrag till den regionala utvecklingen. En viktig fråga i fortsatt utvecklingsarbete blir därför att analysera behov av rutiner och resurser för att uppdatera erforderliga data som behövs för att analysmodellerna ska kunna tillämpas.

Ansatserna i arbetsgruppens rapport till hur regionala effekter bättre ska kunna beaktas i planerings- och beslutsprocessen måste emellertid utvecklas och anpassas ytterligare innan de kan börja användas i den konkreta planeringen. Ett sådant utvecklingsarbete förväntas ske inom ramen för det strategiska uppdraget om att klargöra sambandet mellan infrastruktur och regional utveckling, som ska vara klart i januari år 2001.

Uppföljningen kan utformas som en fortlöpande lägesanalys

I det underlag vi tagit fram finns detaljerade förslag till innehåll i och former för rapporteringen av uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Vår bedömning är att myndigheternas årsredovisningar även fortsättningsvis kommer att vara regeringens viktigaste beslutsunderlag när det gäller att styra myndigheternas inre organisation och verksamhet. Vi föreslår att den årliga uppföljningen av de transportpolitiska målen ska användas som underlag för beslut om vad som bör göras inom transportsystemet som helhet för att nå en bättre uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Den blir därmed ett komplement till årsredovisningarna.

Trafikverkens gemensamma miljörapport liknar på flera sätt kapitlet om en god miljö i den föreslagna årliga uppföljningen. Den gemensamma miljörapporten bör

därför kunna ersättas av redovisningen av miljömålet i den nya uppföljningsrapporten. Den årliga uppföljningen bör även helt eller delvis kunna ersätta den lägesanalys som är det första steget i den så kallade inriktningsplaneringen.

Vi anser dock att det är viktigt att närmare precisera den årliga uppföljningens roll i förhållande till de långsiktiga planerna samt i budgetprocessen. Det är även nödvändigt att specificera de långsiktiga planernas konkretiseringsnivå inom olika målområden, eftersom detta är avgörande för om beslut fattas inom ramen för den strategiska planeringsprocessen eller inom ramen för budgetprocessen.

SIKA föreslås få ansvaret för att efter samråd med bl.a. trafikverken sammanställa den årliga uppföljningsrapporten. Ett viktigt skäl för detta är att rapporten är transportslagsövergripande samtidigt som det är viktigt att bl.a. trafikverken garanteras en god insyn i arbetet. SIKA är också beroende av underlag från de fyra trafikverken. Dessa bör därför ansvara för att uppgifter om tillstånd och åtgärder förmedlas till SIKA i god tid innan rapporten överlämnas till regeringen.

Det bör därför skrivas in i trafikverkens instruktioner att de ska bistå SIKA med alla data och uppgifter som behövs för att kunna utarbeta en årlig uppföljningsrapport. Samtidigt bör det av SIKA:s instruktion framgå att myndigheten har till uppgift att årligen sammanställa en uppföljningsrapport för hela transportsektorn.

Uppföljningen kräver resurser

Att skapa ett system för en fortlöpande uppföljning av de transportpolitiska målen kräver att tillgången på data i framtiden säkerställs, vilket i sin tur förutsätter att någon är ansvarig för produktionen av data. För jämförelser mellan trafikslagen krävs en harmonisering av definitionerna. Vidare bör kvaliteten i statistiken beskrivas.

Även annan statistik än den officiella kan i praktiken ha en garanterad kontinuitet som gör den lämplig att använda för uppföljningen. Det gäller t.ex. den statistik som verk och myndigheter producerar för sin egen uppföljning. Om det finns officiell statistik inom området faller ansvaret för statistikförsörjningen på den statistikansvariga myndigheten, i annat fall på den myndighet som har tillsynsansvar eller liknande. Det måste enligt vår bedömning slås fast vilka myndigheter som ska svara för att årligen rapportera uppgifterna till SIKA inför den samlade måluppföljningen.

Det är viktigt att uppmärksamma att uppföljning av föreslagna mål och mått kommer att ställa krav på en kontinuerlig insamling av en stor mängd data. Detta kommer att kräva stora resurser för insamling och bearbetning av data. Varje ställningstagande om mål och mått från regeringens sida bör därför vara kopplat till en beredskap att ställa tillräckligt budgetutrymme till förfogande för att etablera trovärdiga uppföljningssystem.

Fortsatt utvecklingsarbete behövs

Erfarenheterna från bl.a. måluppdraget visar att transportpolitiken och dess skilda beståndsdelar kan uppfattas på skiftande sätt i olika delar av samhället och att tolkningen av de transportpolitiska riktlinjerna också kan skilja sig starkt åt mellan olika myndigheter. Enligt vår uppfattning finns det därför ett behov av att ytterligare klarlägga de principiella utgångspunkterna för målstyrningen på övergripande nivå och vilken roll målstyrningen ska ha i transportpolitiken.

Av redovisningen i det föregående framgår också tydligt att en vidareutveckling av de transportpolitiska målen kräver betydande utvecklingsinsatser inom olika delområden. Bland annat återstår det i många fall att klarlägga vilka långsiktiga målnivåer som bör eftersträvas, så att dessa kan läggas till grund för överväganden om lämpliga steg och etapper för den fortsatta utvecklingen. Fortfarande saknas också huvudparten av det underlag som behövs för att klarlägga de transportpolitiska målkonflikter som ligger inbäddade i skiftande ambitionsnivåer inom de transportpolitiska delmålen och där etappmålens roll egentligen är att tydliggöra de prioriteringar som statsmakterna gör på medellång sikt.

Andra arbetsformer bör övervägas

Att ta fram ett komplett beslutsunderlag för transportpolitiska mål är en krävande uppgift som fordrar insatser från många olika kompetenser och ett brett engagemang hos de mest berörda myndigheterna. SIKAs bedömning är att det är svårt att åstadkomma ett tillräckligt engagemang genom ett sådant samverkansuppdrag mellan många olika myndigheter som måluppdraget representerar. Sannolikt skulle det vara lättare att mobilisera erforderliga utredningsresurser om varje inblandad myndighet hade ett direkt eget redovisningsansvar inför regeringen.

Erfarenheterna från det hittillsvarande arbetet inom måluppdraget är enligt SIKAs uppfattning att det varit lättare att samlas kring ambitiösa målformuleringar än kring en beskrivning av de resurser, åtgärder och uppoffringar som krävs för att realisera målen. Vår slutsats är därför att andra arbetsformer fordras om man snabbt vill komma fram till konkreta resultat i form av ett förbättrat beslutsunderlag.

Sedan länge har det påtalats brister när det gäller hur väl de olika trafikgrenarna samverkar mot en gemensam transportpolitik. Behovet av ett transportslagsövergripande synsätt har t.ex. betonats i det transportpolitiska beslutet 1998. Under arbetet med måluppdraget har det därtill blivit allt tydligare att det transportpolitiska utvecklingsarbetet också håller på att separeras i skilda segment uppdelade efter de transportpolitiska delmålen. Trafiksäkerhet, god miljö, tillgänglighet, transportkvalitet och regional utveckling förefaller alltmer uppfattas som egna politikområden, där det är möjligt att utveckla strategier och mål utan hänsyn till andra delar av transportpolitiken. Såvitt vi kan förstå är detta en utveckling som går stick i stäv mot den helhetssyn på transportpolitiken som riksdag och regering eftersträvar och något som man därför bör försöka bryta.

Det finns antagligen inga enkla lösningar på de problem som berörts ovan. SIKAs bedömning är dock att regeringen bör överväga att genom Närings-

departementet ta ett mera direkt övergripande ansvar för det fortsatta utvecklingsarbetet av de transportpolitiska målen. Detta kan ske genom att regeringen, bl.a. med utgångspunkt i de årliga uppföljningar som ska göras av de transportpolitiska målen, ger de myndigheter som har ansvar och kompetens inom olika delområden direkta uppdrag att ta fram beslutsunderlag inom dessa områden. Tanken är att myndigheterna ska få lättare att avsätta erforderliga resurser för ändamålet om man blir direkt redovisningsansvariga inför regeringen. Samordningsbehov som kan finnas mellan olika trafikgrenar och mellan transportsektorn och andra samhällssektorer bör i första hand säkerställas på regeringsnivå, eventuellt med analysbistånd från SIKA eller andra myndigheter som regeringen finner lämpliga.

Trafikverkens sektorsansvar bör preciseras så att det klart framgår att detta sektorsansvar innefattar ansvaret för att fortlöpande ta fram beslutsunderlag och förslag till åtgärdsstrategier för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Vi bedömer dock att det även behövs mer preciserade beställningar på sådant beslutsunderlag från regeringen, åtminstone i ett inledningsskede.

Vi har tidigare föreslagit att SIKA ska få ett samordnande ansvar för att följa upp utvecklingen mot de transportpolitiska målen. I SIKAs uppgifter bör också ligga att fortlöpande analysera vilka faktorer som påverkar utvecklingen och att från ett transportslagsövergripande perspektiv utvärdera gällande mål och åtgärdsstrategier som underlag för regeringens uppdrag till och styrning av sektorsmyndigheterna. I denna uppgift bör också kunna inrymmas att i samråd med bl.a. trafikverken ytterligare klarlägga och utveckla de principiella utgångspunkterna för en övergripande målstyrning inom transportpolitiken.

1 Inledning

1.1 Transportpolitiska utgångspunkter

I juni 1998 fattade riksdagen beslut om nya transportpolitiska riktlinjer med anledning av regeringens proposition *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10). I beslutet betonas att transportererna syftar till att uppnå överordnade välfärds mål och att transportsystemet måste ses som en helhet. Utgångspunkten är att transportpolitiken ska bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Transportpolitiken ska vägledas dels av ett övergripande mål med ett antal delmål som anger ambitionsnivån på lång sikt, dels av etappmål som anger lämpliga steg på vägen mot de långsiktiga målen.

Det övergripande målet för transportpolitiken ska vara *att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet*. Inom ramen för detta övergripande mål anges också fem långsiktiga delmål:

- Ett tillgängligt transportsystem: Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
- En hög transportkvalitet: Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet.
- En säker trafik: Det långsiktiga målet ska vara att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.
- En god miljö: Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till krav på en god livsmiljö för alla, där natur och miljö skyddas för skador. En effektiv hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.
- En positiv regional utveckling: Transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Dessa långsiktiga mål ska ligga fast över en längre tidsperiod och ge uttryck för behovet av långsiktighet och kontinuitet i transportpolitiken. Någon inbördes prioritering mellan dessa mål finns inte och transportpolitiken inriktas mot att alla delmål ska uppnås på sikt.

På kort sikt kan det dock enligt regeringen bli aktuellt med en prioritering mellan olika delmål. Denna bör dock i första hand komma till uttryck genom etappmålen som bör vara avstämda mot varandra och realistiska med hänsyn till bl.a. tillgäng-

liga resurser, tekniska möjligheter, miljöförutsättningar och internationella åtaganden.

Etappmålen ska fastställas av regeringen och vara kvantifierade på en nivå som är uppföljningsbar. De ska också utformas som tidsbundna mål med en målhorisont som inte är alltför avlägsen. I det transportpolitiska beslutet framhålls vidare att avsikten med kvantifierade etappmål inom olika områden är att tydliggöra vilka ambitioner samhället har att styra utvecklingen av transportsystemet och göra det möjligt att följa upp hur transportpolitiken verkställs.

Enligt riktlinjerna i det transportpolitiska beslutet ska etappmålen utformas så att de är möjliga att uppfylla till acceptabla kostnader och uppoffringar men samtidigt sättas så högt att de innebär en verklig utmaning för olika berörda verksamheter och aktörer. Etappmålen ska utgöra utgångspunkten för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder och ska därför vara möjliga att ändra vid behov.

Samtidigt framhålls att vissa mål är svåra att uttrycka kvantitativt och att det även i framtiden kommer att vara nödvändigt att göra avvägningar mellan sådana mål som kan uttryckas i mätbara termer och sådana mål som uttrycks i kvalitativa termer och som därför måste värderas och följas upp på andra sätt. De kvantifierade etappmålen kan därför enligt regeringen inte ses som en fullständig och heltäckande beskrivning över vad som ska uppnås inom ramen för transportpolitiken.

Genom det transportpolitiska beslutet har ett antal etappmål lagts fast inom ramen för delmålen hög transportkvalitet, säker trafik och god miljö. Samtidigt anges att ytterligare etappmål ska utvecklas för dessa delmål. Vidare anges att etappmål ska utvecklas för delmålet om transportsystemets tillgänglighet och om möjligt även för delmålet om en positiv regional utveckling. Inom samtliga områden ska dessutom metoder och mått för att följa upp måluppfyllelsen utvecklas. De etappmål som läggs fast av regeringen ska fortlöpande redovisas för riksdagen inom ramen för en förstärkt uppföljning av transportpolitiken.

Efter den transportpolitiska propositionen har regeringen lagt fram propositionen *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (prop. 1997/98:145) med förslag till ny struktur för arbetet med miljömål. I propositionen föreslås att ett antal nationella miljökvalitetsmål, som i stort kan likställas med de transportpolitiska målen, fastställs av riksdagen och att miljömålen ska vara utgångspunkt för ett system med mål- och resultatstyrning. Förslagen sammanfaller i allt väsentligt med de som antagits genom det transportpolitiska beslutet.

1.2 Uppdraget

SIKA:s uppdrag innebär att i samverkan med trafikverken och ett antal andra berörda myndigheter vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen i de senaste transportpolitiska respektive miljöpolitiska propositionerna (prop. 1997/98:56 och 1997/98:145). Uppdraget, som i sin helhet framgår av bilaga 1, innehåller följande punkter.

1. Utveckla metoder och mått för att precisera delmålet om tillgänglighet. Förslag till tydliga etappmål med en prioritering av funktionshindrades tillgänglighet. Analys av hur tillgängligheten varierar och förändras för t.ex. olika befolkningsgrupper och transportändamål.
2. Utveckla metoder och mått som underlag för ytterligare etappmål för transportkvalitet.
3. Ta fram underlag för vidareutvecklade etappmål för trafiksäkerhet omfattande samtliga transportslag.
4. Ta fram underlag för och föreslå etappmål för hälsoeffekter.
5. Ta fram underlag för och föreslå etappmål för kretsloppsanpassning.
6. Ta fram underlag för uppföljningsbara etappmål för transporterens påverkan på bebyggelsemiljön, natur- och kulturmiljön, den biologiska mångfalden samt hushållningen med mark, vatten och andra resurser.
7. Utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp delmålet en positiv regional utveckling.
8. Lämna förslag till metoder och system för en utvecklad uppföljning av de transportpolitiska målen. Särskilt anges att det är angeläget att utveckla ett effektivt system för insamling av uppgifter om kollektivtrafiken.

I uppdraget ingår att för samtliga förslag till etappmål precisera och kvantifiera etappmål på olika sikt samt att belysa de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna.

Vidare ska SIKA i samråd med trafikverken årligen med början den 1 maj 1999 lämna underlag för regeringens redovisning till riksdagen av hur de transportpolitiska målen har uppfyllts.

Redovisningen av uppdraget

- Den 1 maj 1999 lämnades en lägesrapport. Samtidigt med denna delredovisning lämnades den första årliga redovisningen av hur de transportpolitiska målen hade uppfyllts.
- Den 1 oktober 1999 redovisades resultat av moment 4–6 ovan i uppdraget (hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och påverkan på natur- och kulturmiljö m.m.) till regeringen för vidare befordran till Miljömålskommittén.
- I föreliggande rapport slutredovisas uppdraget att vidareutveckla etappmål.
- I maj 2000 lämnas åter en redovisning till regeringen av hur de transportpolitiska målen har uppfyllts.

Uppläggnen av denna rapportering

I denna huvudrapport redovisar SIKA sina slutsatser och förslag när det gäller bl.a. etappmålens roll i transportpolitiken, förutsättningarna att lägga fast nya etappmål och tillämpa olika mått och indikatorer för att följa upp utvecklingen inom olika delmål samt inriktningen av det fortsatta utvecklingsarbetet avseende mått, indikatorer och etappmål.

Slutsatserna och förslagen baserar sig bl.a. på ett omfattande material som tagits fram av olika arbetsgrupper. I ett särskilt appendix sammanfattas de olika arbetsgruppernas rapporter, vilka också i sin helhet bifogas huvudrapporten. En förteckning över underlagsrapporterna återfinns i bilaga 2.

När det gäller den del av uppdraget i punkt 8 som avser att utveckla system för insamling av uppgifter om kollektivtrafiken hänvisas till det av Kommunikationsforskningsberedningen finansierade projektet om utveckling av statistik för kollektivtrafik och samhällsbetalda resor som SIKA rapporterar samtidigt med måluppdraget. Rapporten redovisas som bilaga 5¹.

SIKA svarar ensamt för de slutsatser och förslag som redovisas i huvudrapporten. Vi har dock strävat efter att ange på vilka punkter det har funnits skilda uppfattningar bland de myndigheter som samverkat i uppdraget. Underlagsrapporterna speglar arbetsgruppernas gemensamma slutsatser och i den utsträckning det funnits olika uppfattningar återges dessa.

1.3 Några erfarenheter från arbetet

Måluppdraget har varit av sådan omfattning att det inte varit möjligt för SIKA att utföra allt eller ens huvuddelen av arbetet i egen regi. Enbart att organisera arbetet och hålla kontakter med alla inblandade parter har tagit stora resurser i anspråk. Därutöver har SIKA:s insatser varit inriktade på att skapa en gemensam referensram för arbetet samt att svara för den slutliga sammanställningen och avrapporteringen av det underlag som tagits fram inom projektet. Resultatet har därför till väsentlig del varit beroende av i vilken utsträckning de myndigheter som har ansvar för de områden som berörs och som har resurser och kompetens att ta fram nödvändiga tillståndsbeskrivningar och analyser kunnat medverka med underlag för att utforma och följa upp etappmålen. Projektet har därför varit organiserat i ett antal delprojekt som utvecklats efterhand som olika frågeställningar klarnat och kunnat preciseras.

Arbetets omfattning har gjort det nödvändigt att i största möjliga utsträckning nyttiggöra aktiviteter som pågått vid sidan av måluppdraget men som haft bäring på detta i något avseende. Eftersom måluppdraget rör centrala delar av sektorsmyndigheternas verksamhet har det heller inte kunnat bedrivas frikopplat från deras ordinarie verksamhet.

¹ Bilaga 5 *Statistik om kollektivtrafik* publiceras separat som SIKA rapport 2000:2.

2 Målens roll i transportpolitiken

2.1 Inledning

Det transportpolitiska beslutet från 1998 innehåller åtskilliga anvisningar om hur de transportpolitiska målen ska uppfattas och vilken funktion de enligt riksdagen och regeringen bör ha i transportpolitiken. Dessa riktlinjer har redovisats ovan. Men även om den vägledning som det transportpolitiska beslutet ger är relativt utförlig, finns ett antal frågeställningar rörande målens roll och funktion som behöver redas ut. Det ingår också i SIKAs uppdrag att uppmärksamma sådana frågeställningar och att lämna förslag till preciseringar och förtydliganden som bedöms ha betydelse för transportpolitikens genomförande.

Syftet med detta kapitel är att uppmärksamma vissa grundläggande och principiella frågor kring målens roll i transportpolitiken. Tyngdpunkten ligger på att diskutera hur en utvecklad användning av kvantifierade mål förhåller sig till övriga riktlinjer för transportpolitiken och hur olika transportpolitiska element kan förenas till en fungerande helhet.

2.2 De långsiktiga målen

Långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet

Det övergripande målet och de fem delmålen utgör tillsammans de långsiktiga målen för transportpolitiken. Det övergripande transportpolitiska målet innehåller krav på samhällsekonomisk effektivitet och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Delmålen syftar till att förtydliga det övergripande målet. Vilken vägledning ger då dessa mål för politikutformningen? Låt oss först se på de bägge parallellställda delarna av det övergripande målet – långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet.

Hållbarhetsbegreppet är flerdimensionellt

Ett mål om hållbar utveckling lades fast vid FN-konferensen i Rio de Janeiro år 1992. Det har en ekologisk, en ekonomisk och en social dimension och betonar särskilt kravet på solidaritet med kommande generationer och inom världssamfundet. Diskussionen om hållbarhet i den transportpolitiska propositionen förs med utgångspunkt i detta mål. Kravet på en långsiktigt hållbar transportförsörjning syftar enligt propositionen till att åstadkomma ett transportsystem som är "miljömässigt, ekonomiskt, kulturellt och socialt hållbart". Hållbarhetskravet är alltså flerdimensionellt och förutsätter, liksom effektivitetskravet, en avvägning mellan olika dimensioner. Hållbarhetskravet uttrycker dessutom krav på

fördelningspolitiska insatser. Till detta kommer kraven i den kulturella dimensionen i hållbarhetsbegreppet, att "utveckla kulturen, försörja kulturbygder, tillvarata regionala karaktärsdrag och bevara kulturmiljöer".

Samhällsekonomisk effektivitet anger inte vilka effekter som är önskvärda

Begreppet samhällsekonomisk effektivitet är i motsats till hållbarhetsbegreppet väldefinierat och ger allmänna villkor för vad som karakteriserar en effektiv resursanvändning, dvs. det ger nödvändiga villkor för hur resurser bör vara fördelade mellan olika varuområden etc. Men det ger inte någon närmare information om det resultat man önskar i effektermer. Den transportpolitiska betydelsen av begreppet ligger främst i teoretiskt härledda rekommendationer om prissättning ("sätt pris lika med marginalkostnad") och investeringsbedömning ("prioritera åtgärder efter samhällsekonomisk lönsamhet"), inte i att kvantifierade målnivåer kunnat härledas med dess hjälp.²

Samhällsekonomisk effektivitet ger i motsats till hållbarhetsmålet inte uttryck för några fördelningspolitiska ställningstaganden. Däremot innebär det ett krav på att de fördelningsmål som statsmakterna sätter upp ska uppnås på ett kostnads-effektivt vis.

Ett försök att förena begreppen

Regeringen argumenterar i den transportpolitiska propositionen mycket kraftfullt för en effektivitetsinriktad transportpolitik. Bland annat fastslås att en strävan efter samhällsekonomisk effektivitet bör prägla alla avvägningar och beslut i transportpolitiken³. Men det är ändå klart genom hänvisningarna till långsiktig hållbarhet i det övergripande målet och de förtydliganden som finns i delmålsformuleringarna, att transportpolitiken inte enbart syftar till samhällsekonomisk effektivitet. Transportpolitiken har även en fördelningspolitisk sida.

Det är inte heller säkert att statsmakterna vill mäta värdet av t.ex. trafiksäkerhetsförbättringar enbart utifrån de individuella preferenserna, såsom föreskrivs vid en strikt tillämpning av det samhällsekonomiska effektivitetskriteriet. Sannolikt vill man värdera sådana förbättringar även utifrån andra utgångspunkter.

Vi ser emellertid inte någon entydig motsättning mellan det samhällsekonomiska angreppssättet och kravet på hållbarhet. Internaliseringen av trafikens miljö-kostnader för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet är t.ex. samtidigt ett sätt att fånga den miljömässiga dimensionen av hållbarhetsbegreppet. Samhällsekonomiska hänsyn tas dessutom inte bara utifrån kravet på effektiv resursanvändning, utan även utifrån fördelningspolitiska överväganden. Att man på politisk nivå väljer att göra egna bedömningar av t.ex. värdet av förbättringar av trafiksäkerheten behöver inte heller ses som att man underkänner det samhällsekonomiska

² Man har inte heller från regeringens sida i delmålen, som ska vara ett förtydligande av det övergripande målet, försökt att konkretisera innebörden av samhällsekonomisk effektivitet.

³ Regeringens proposition 1997/98:56, s. 17.

angreppssättet som utgår från individernas egna värderingar. Det skulle lika gärna kunna vara ett uttryck för att man anser sig sakna ett tillförlitligt, eller fullständigt, samhällsekonomiskt underlag, t.ex. i fråga om individernas riskvärdering eller att man anser att det finns anledning att väga in etiska aspekter som går utöver vad som kan härledas genom monetära värderingar.

Med detta synsätt utgör samhällsekonomisk effektivitet alltså en nödvändig men samtidigt otillräcklig grund för att bestämma transportpolitikens innehåll. De långsiktiga transportpolitiska målen avspeglar olika sociala och andra fördelningspolitiska krav som inte låter sig härledas från effektivitetskriteriet. Samtidigt är det uppenbart att politikens innehåll inte går att bestämma enbart utifrån hållbarhetskraven, eftersom dessa inte uttryckts i preciserad form. Ytterligare politiska ställningstaganden behöver alltså göras. Men även om samhällsekonomisk effektivitet inte kan vara den enda ledstjärnan vid utformningen av transportpolitiken, anser SIKA att samhällsekonomiska effektivitetsanalyser måste ges en central roll vid försök att precisera mål och för politikutformningen i övrigt. Vi ser samhällsekonomiska konsekvensbedömningar som en nödvändig *utgångspunkt* för den analys som syftar till att bestämma etappmål.

Sambandet mellan det övergripande målet och delmålen

Förutom det övergripande målet är även delmålen långsiktigt syftande. Delmålen avser att tydliggöra det övergripande transportpolitiska målet. Men därav följer inte att delmålen ger en heltäckande bild av vad som ska åstadkommas inom ramen för transportpolitiken. Delmålet om ett tillgängligt transportsystem ger t.ex. som SIKA uppfattar det enbart uttryck för den fördelningspolitiska ambitionen genom sin tydliga inriktning på grundläggande transportbehov. Försök görs inte att i delmålsformuleringen fånga uppgiften att åstadkomma förbättringar i tillgängligheten mer generellt. På liknande sätt saknar formuleringen av delmålet positiv regional utveckling direkt referens till syftet regional tillväxt. Endast önskemålet om mellanregional utjämning betonas.

Sammantaget innebär detta att transportpolitiken omfattar mer än vad som kan härledas ur summan av delmålen och att det övergripande målet och delmålen måste ses tillsammans för att man ska kunna få en uppfattning om helheten i transportpolitiken.⁴

Det förtjänar också att framhållas att det transportpolitiska beslutet klart anger att de långsiktiga målen inte innebär någon prioritering mellan olika delar av transportpolitiken. Tvärtom framhålls att det på lång sikt inte finns någon genuin konflikt mellan de olika delmålen och att avvägningsbehov mellan olika anspråk eller intressen främst uppkommer i ett kortare perspektiv. Det framgår också att detta ska förstås så att de olika delmålen är inbördes beroende, och att det inte är möjligt att uthålligt nå framsteg inom något delområde utan att det samtidigt sker en utveckling även inom övriga delar av det transportpolitiska fältet.

⁴ Att så är fallet framgår om inte annat av regeringens motivering till att det tidigare delmålet om effektivitet slopats genom 1998 års transportpolitiska beslut.

Ytterligare en distinktion som görs i det transportpolitiska beslutet som bör kunna ha viss betydelse för vidareutvecklingen av de transportpolitiska målen är den mellan transportpolitiska mål å ena sidan och mål för transportsystemet å den andra. Regeringen konstaterar således att det är naturligt att betrakta miljö- och säkerhetskrav liksom fördelningspolitiskt betingade önskemål om tillgänglighet och regional fördelning som ramvillkor för transportsystemet eftersom detta främst är till för att möjliggöra förflyttningar av människor och gods. Syftet med transportpolitiken är däremot inte enbart att främja utvecklingen av transportsystemet. I stället handlar det om att påverka transportsystemet och dess funktion i samhället så att det kan bidra till att uppnå överordnade samhällsmål där olika aspekter på välfärd och livskvalitet måste kunna balanseras mot varandra. Tillgänglighet, säkerhet, god miljö och regional utveckling anges i det perspektivet vara lika viktiga egenskaper som rörlighet och framkomlighet.

2.3 Etappmålen

Etappmål som ett transportpolitiskt prioriteringsinstrument

En av de mera betydande förändringarna i 1998 års transportpolitiska beslut var att delmålen skulle preciseras genom olika etappmål som gäller på kortare sikt. Beslutet innebär också att en fortsatt utveckling av etappmål ska ske som ett led i en förbättrad fortlöpande redovisning till riksdagen och för att ge förutsättningar för en bred uppföljning av transportpolitiken på övergripande nivå. Det är också dessa etappmål och uppföljningen av transportpolitiken som är i fokus för denna rapport och dess underlagsrapporter. Vi har också sett vårt uppdrag som ett steg i det utvecklingsarbete som aviserades i det transportpolitiska beslutet.

Begreppet etappmål förutsätter ett långsiktigt mål. Etappmål är alltså tidsbundna mål bestämda utifrån en föreställning om vart man vill nå på lång sikt. För trafik-säkerhetsmålet och delar av miljömålet finns det tämligen bestämda uppfattningar om vilket tillstånd som eftersträvas på lång sikt, dvs. om vad som ses som långsiktigt hållbart. För delmålet trafiksäkerhet gäller nollvisionen som långsiktigt mål. Motsvarande "nolleffekt mål" har formulerats för vissa typer av miljö-påverkan. Försök har också gjorts att tidsbestämma de långsiktiga målen. Generationsmålet i miljöpolitiken är exempel på det.

Preciseringen av de långsiktiga målen med avseende på tid och nivå kan vara ett viktigt element i utvecklandet av lämpliga etappmål. Det kan även i vissa fall vara viktigt att känna till hur de långsiktiga målen ska uppnås för att man ska kunna avgöra lämpliga åtgärder för att nå motsvarande etappmål – detta för att undvika situationer där åtgärder med mer långsiktiga effekter faller bort vid en styrning mot etappmålen.

Vi kan alltså se att det för miljömålen och trafiksäkerhetsmålen finns tydliga ansatser att operationalisera de långsiktiga målen så att det ter sig meningsfullt att börja diskutera hur och i vilken takt man ska kunna närma sig dessa mål i olika steg eller etapper. För övriga delmål saknas däremot en tydlig bild av vart man vill nå på lång sikt.

Som framgår av såväl det transportpolitiska beslutet som av direktiven till måluppdraget syftar etappmålen till att inom ramen för den helhetssyn som det övergripande transportpolitiska målet representerar ge uttryck för den prioritering mellan olika transportpolitiska delmål som statsmakterna avser att göra i ett kort och medellångt tidsperspektiv. Genom fastläggandet av etappmål ska regeringen tydliggöra sina ambitioner för transportsystemets utveckling i termer av de transportpolitiska delmålen. För att successivt kunna utveckla nya – mer långtgående – etappmål räcker det därför inte att känna till vart man långsiktigt vill komma. Det krävs också åtminstone en grov uppfattning om de uppföringar eller samhälls-ekonomiska kostnader som är förknippade med att nå olika målnivåer till olika tidpunkter. I annat fall har man inte någon vägledning för de prioriteringar på kort och medellångt sikt som etappmålen ska ge uttryck för.

Sammanfattningsvis: Förslag till nya etappmål, liksom utvärderingen av redan fastlagda etappmål, bör om möjligt åtföljas av en bedömning av vilka samhälls-ekonomiska kostnader som är förknippade med att nå målet. Det kan även vara angeläget med en analys som visar på tänkbara konflikter mellan kort- och långsiktig optimering vid val av åtgärder för att nå etappmål.

Etappmål som utgångspunkt för planering, genomförande och uppföljning

Etappmålen ska enligt det transportpolitiska beslutet utgöra utgångspunkt för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder.

Att etappmålen ska utgöra utgångspunkt för *planering* innebär att åtgärder ska identifieras som sammantagna ger förutsättningar att nå målen. Att uppnå tillräckliga effekter på de målsatta variablerna räcker dock inte. Mot bakgrund bl.a. av riktlinjerna om samhällsekonomisk effektivitet måste utgångspunkten vara att det i första hand är *kostnadseffektiva* åtgärder som uppfyller målen som ska tas fram och föreslås regeringen. Vi inser dock att man ibland av politiska skäl kan tvingas göra avsteg från vad som är kostnadseffektivt, varför även icke-kostnadseffektiva åtgärds kombinationer kan behöva studeras. Även i sådana fall bör det dock vara angeläget att kunna belysa skillnaderna i förhållande till en renodlat kostnadseffektiv åtgärdsstrategi.

Att etappmålen ska utgöra utgångspunkt för *genomförande* innebär som vi ser det att regeringen ska ta ställning till ett åtgärds paket som kan antas leda till att etappmålen nås. Etappmålen har däremot inte enligt SIKAs uppfattning en direkt roll som styrmedel gentemot aktörerna. Eftersom etappmålen enligt det transportpolitiska beslutet ska utgöra en del av den övergripande transportpolitiska utvecklingen och uppföljningen är det svårt att se att ansvaret för genomförandet av de åtgärder som krävs för att nå målen skulle kunna delegeras direkt till olika myndigheter. Myndigheterna bör snarare ses som en av flera aktörer eller beslutsenheter som genom olika typer av styrmedel – lagkrav, regleringar, ekonomiska styrmedel, information etc. – ska förmås att verkställa de åtgärder som krävs för att nå målen. Etappmålen är alltså med detta synsätt inte ett transportpolitiskt styrmedel i sig, utan ett instrument för regeringen då den ska

utforma sådana styrmedel. Med detta synsätt finns det heller inte någon direkt koppling mellan etappmålen och den mål- och resultatstyrning som tillämpas gentemot myndigheterna.⁵

Målkvantifieringen ska också möjliggöra *uppföljning* av hur transportpolitiken verkställs. I princip handlar det om att riksdagen ska följa upp hur regeringen verkställer det transportpolitiska beslutet. Något tillspetsat skulle vi kunna tala om att riksdagen målstyr regeringen, även om det formellt sett är regeringen som fastställer de transportpolitiska etappmålen. I praktiken rör det sig dock snarare om en dialog mellan de bägge statsmakterna om hur målen ska sättas. Etappmålen har alltså en viktig funktion som kommunikationsmedel mellan riksdag och regering och därmed även i förhållande till medborgarna.

Ett skäl till att etappmålen fastställs av regeringen och inte av riksdagen är att de ska vara lätta att ändra och således kunna ge uttryck för den flexibilitet som transportpolitiken kan ha behov av på kort och medellång sikt. Etappmål skulle i detta perspektiv kunna ha en viktig roll utöver de nyss nämnda, nämligen som utgångspunkt för utredningar inriktade mot en successivt alltmer preciserad etappmålsbestämning. Sådana provisoriska etappmål skulle kunna fungera som *planeringsriktlinjer* för de beredningsorgan som regeringen anlitar för att ta fram underlag för att bestämma avvägda etappmål. Det bör kunna vara en viktig del av bl.a. trafikverkens sektorsansvar att förse regeringen med det beslutsunderlag som erfordras för att identifiera sådana kombinationer av åtgärder som gör det möjligt att uppfylla fastlagda mål och utveckla nya mål.⁶

Etappmål bör förbehållas viktiga transportpolitiska avvägningar

Den transportpolitiska styrningen har sedan länge diskuterats i den ekonomiska välfärdsteoriens termer. Det betyder att man utifrån olika identifierade s.k. marknadsbrister sökt härleda transportpolitiska åtgärder som kan korrigera marknadsutfallet så att man uppnår samhällsekonomisk effektivitet. Ofta åberopade motiv för sådan styrning av transportsektorn är kostnadsstrukturen – transportinfrastrukturproduktion har ofta bedömts ha karaktären av naturliga monopol – och förekomsten av externa kostnader. Marknadsbristanalysen har lett till rekommendationer att sätta, eller indirekt påverka, transportpriserna så att de fås att överensstämma med samhällsekonomiska marginalkostnader och att prioritera åtgärder efter utfallet av samhällsekonomiska bedömningar, s.k. cost-benefit-analyser.

Typiskt för detta samhällsekonomiska angreppssätt är att utfallet, sedan marknadsbristerna korrigerats, bestäms decentraliserat genom transportkonsumenternas fria val. Av detta följer, som vi tidigare beskrivit, att man inte på förhand försöker kvantifiera de effekter i olika måldimensioner som man vill nå. Den nuvarande transportpolitikens riktlinjer om att transportkonsumenterna ska ges största möjliga valfrihet att själva avgöra hur de ska ordna sina transporter och att beslut i

⁵ Indirekta kopplingar finns givetvis genom att mål- och resultatstyrningen bör vara förenlig med de etappmål regeringen lägger fast.

⁶ Kvantifierade mål för trafiksäkerhet och miljö har också utnyttjats i samband med de två senaste planeringsomgångarnas inriktningsanalys.

transportfrågor bör ske i så decentraliserade former som möjligt, ligger således väl i linje med det samhällsekonomiska angreppssättet. Däremot framstår det inte som alldeles självklart hur de ska kunna förenas med en uppsättning preciserade och kvantifierade mål.

Å andra sidan finns det betydande delar av planeringen och utformningen av transportsystemet som inte kan genomföras i marknadsstyrda former. Det kan också i många fall saknas förutsättningar att ge hushållen och företagen riktiga förutsättningar för ett decentraliserat beslutsfattande, t.ex. i form av en oförmåga att prissätta externa effekter rätt. Målstyrning kan då kanske vara ett sätt att synliggöra de avvägningar mellan olika anspråk på transportsystemet som måste göras.

Att enbart förlita sig på att transportpolitiken utformas genom beslut på individ- och företagsnivå eller som en följd av värderingar som härleds ur mätningar av betalningsviljan kan också vara problematiskt från politiska utgångspunkter. Eftersom de avvägningsmekanismer som representeras av den demokratiska processen och som kommer till uttryck i det politiska systemet rimligen måste uppfattas som överordnad den avvägning som blir resultatet av samhälls-ekonomiska prissättnings- och kalkylsystem, är det naturligt att det finns en efterfrågan på konkreta mått och mål för att avläsa resultatet av de transportpolitiska riktlinjer och principer man beslutat om. I det perspektivet framstår riksdagens och regeringens krav på förbättrad uppföljning genom bl.a. etappmål som ganska självklara.

De delvis motstridiga behov som vi nu beskrivit ger ändå anledning att fråga sig vilken typ av etappmålssystem man bör sträva efter. Hur många etappmål kan man t.ex. arbeta med samtidigt för att bibehålla etappmålens karaktär av ett element i den övergripande transportpolitiken och utan att helt kullkasta principerna om transportkonsumenternas valfrihet och ett decentraliserat beslutsfattande? Regeringens uppdrag om vidareutveckling av de transportpolitiska målen ger till vissa delar intryck av att man eftersträvar ett så heltäckande målssystem som möjligt. Det transportpolitiska beslutet ger däremot uttryck för att detta är en orealistisk ambition som till och med kan vara kontraproduktiv. Som vi återkommer till stöder SIKAs analys denna senare slutsats.

Synen på etappmålens funktion får naturligtvis följder för hur dessa bör formuleras för att vara ändamålsenliga. Vår syn innebär bl.a. att etappmål bör förbehållas sådana förhållanden som rör centrala transportpolitiska avvägningar och där ställningstaganden från regering och riksdag är angelägna. Detta betyder bl.a. att det inte alls är självklart att etappmålen behöver vara heltäckande eller att det skulle vara viktigt att eftersträva någon slags symmetri i hur t.ex. olika delmål eller transportslag behandlas från etappmålssynpunkt. I detta perspektiv framstår det också som naturligt att etappmål som läggs fast av regeringen normalt också bör åtföljas av anvisningar och åtgärder från regeringens sida som kan förväntas leda till att etappmålen nås. För att markera att det rör sig om övergripande transportpolitiska riktlinjer kan det också vara naturligt att sträva efter att etappmålen formuleras så att de avser tillståndet i transportsystemet snarare än t.ex. verksamheter som syftar till att påverka transportsystemet.

2.4 Transportpolitikens samband med andra samhällsmål

Transporter har inget självändamål

Hittills har vi diskuterat den transportpolitiska målbilden som om den kunde ses isolerad från andra och ibland mera övergripande mål för samhällsutvecklingen. Så är det naturligtvis inte. Det transportpolitiska beslutet utgår tvärtom ifrån att transporterna inte har något självändamål utan primärt syftar till att tillgodose överordnade välfärds mål. I detta mer övergripande perspektiv utgör transportpolitiken närmast ett medel som kan avvägas mot andra sätt att nå ökad välfärd. En naturlig frågeställning är därför hur detta ska beaktas när etappmål utformas och läggs fast.

Problemet blir tydligast när det gäller de delmål som har närmast beröring med transportsystemets grundläggande funktion – att skapa rörlighet och framkomlighet – dvs. delmålen om tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Dessa mål handlar till stor del om att skapa tillgång till olika aktiviteter och funktioner i samhället. Den tillgänglighet som kan avläsas vid olika tillfällen är emellertid resultatet av ett komplicerat växelspel mellan olika funktioner som successivt anpassar sig till varandra.

Transportsystemet är förvisso en kraftfull drivkraft i detta växelspel. Men även om resultatet av dess utveckling i huvudsak är ökad tillgänglighet kan det vara svårt att avläsa dessa effekter på ett entydigt sätt. Det beror bl.a. på att den ökade tillgänglighet som successivt förbättrade transportmöjligheter medfört utnyttjats genom ett mer utspritt bebyggelsemönster, centralisering av kommersiell och offentlig service, specialisering inom produktionen etc. Detta medför att tillgänglighetsvinster inte alltid kan avläsas i kortare transporttider eller lägre transportkostnader. I stället yttrar de sig kanske i bättre boendemiljö, mer varierad arbetsmarknad, lägre livsmedelspriser, ökat varuutbud, ökat totalt utbud av tjänster etc. Att isolera transportsystemets roll i dessa komplicerade och ständigt pågående anpassningar är således inte lätt.

Kan och bör etappmål spegla starkt sammansatta krav?

Vissa formuleringar i måluppdraget ger intryck av att det skulle vara möjligt att utveckla sammanvägda mått som gör det möjligt att mäta måluppfyllelsen inom ett delmål i ett och samma etappmål. Sådana förväntningar tycks t.ex. finnas när det gäller delmålet om en hög transportkvalitet för näringslivet.

Detta skulle förutsätta att det gick att smälta samman olika aspekter på t.ex. tillgänglighet i någon form av mått som speglar hela samhällets krav på transportsystemet. Det framstår minst sagt som en betydande utmaning att konstruera ett sådant mått om man samtidigt har anspråk på att måttet ska vara tillförlitligt och nå bred acceptans. En sådan inriktning verkar också vara svår att förena med föreställningen att politik just handlar om att oavbrutet ta ställning till

och göra avvägningar mellan motstridiga krav och att de värderingar och avvägningar som fortlöpande görs skiftar över tiden.

Enligt SIKAs uppfattning förefaller det vara mera realistiskt att i sådana fall försöka arbeta med fler parallella och mer preciserade mått som fungerar som indikatorer på i vilken riktning utvecklingen går. Problemet i detta fall kan vara att det krävs en stor mängd mått för att kunna beskriva den samlade utvecklingen med någon högre grad av täckning. Drivs kraven på precision och täckning för långt finns det en risk att överblicken och därmed också informationsvärdet förloras.

Även grundläggande transportbehov kan vara svåra att uttrycka med etappmål

Delmålet för ett tillgängligt transportsystem är inriktat på att tillgodose "grundläggande transportbehov". Behovet har egentligen inte med transporterna att göra, utan med de samhällsfunktioner som bedöms vara angelägna att kunna nå med hjälp av transporter. För att kunna precisera detta tillgänglighetsmål behöver vi alltså först veta vilka samhällsfunktioner som vi anser att det är angeläget att skapa tillgänglighet till. Detta är inte en helt lätt uppgift, även om vissa kandidater kan identifieras såsom sjukvårdsanläggningar, skolor, dagligvaruhandel, nationella centra, etc. Frågan är om det går att precisera ens en lägsta acceptabel nivå – en minimistandard – för tillgängligheten till sådana funktioner. Flera problem finns.

För det första finns det ofta flera tänkbara sätt att åstadkomma en given tillgänglighet. Tillgängligheten skulle i vissa fall kunna åstadkommas genom omlokalisering, antingen av medborgarna eller av de funktioner som ska kunna nås. En skola skulle t.ex. kunna delas upp på flera enheter. För det andra är det knappast möjligt att garantera medborgarna en viss tillgänglighet, oberoende av var de väljer att uppehålla sig. En meningsfull lägsta acceptabel tillgänglighetsnivå relaterad till en viss uppsättning samhällsfunktioner blir alltså svår att bestämma. Mål för tillgänglighet bör dessutom sannolikt vara differentierade och anpassade till de varierande lokala förutsättningarna, både vad gäller kostnaderna för transportlösningar och omlokaliseringmöjligheter.

Förbättringar av transportförutsättningarna leder till förbättringar av tillgängligheten generellt, dvs. för alla grupper av transportkonsumenter och i förhållande till alla slags målpunkter. Det samhällsekonomiska värdet av transportpolitiskt initierade förbättringar av tillgängligheten kan för ett givet resande – för givna start- och målpunkter – beräknas inom ramen för de analysmodeller som utvecklats för persontransporter inom ramen för den nationella transportplaneringen.⁷ Det förefaller dock poänglöst att knyta etappmål till sådana mått på tillgänglighetsförbättringar "i makro".

⁷ Det på så sätt beräknade värdet av tillgänglighetsförbättringarna är emellertid en underskattning, eftersom det inte fångar värdet av de omlokaliseringar som hushållen väljer att göra. För detta krävs en uppskattning av det (särskilt på lång sikt) genererade resandet. Vi saknar dock ännu modellverktyg för detta ändamål.

Medborgarna väljer själva vilka platser de ska uppehålla sig på för att genomföra olika slags aktiviteter. För individerna/hushållen handlar det främst om var man ska bo och arbeta. Dessa val bestäms till viss del av transportbetingelserna. Förbättrade transportmöjligheter gör det i princip möjligt att välja ett bättre – om så i förhållande till arbetsplats och andra målpunkter mer avlägset – boende och ett bättre – om så i förhållande till bostaden och andra målpunkter mera avlägset – arbete. Detta innebär att det blir problematiskt att söka precisera mål för medborgarnas och näringslivets tillgänglighet till olika samhällsfunktioner. Även om det skulle lyckas att bestämma, och med transportpolitiska lösningar skapa, en önskad tillgänglighet utifrån ett från början givet lokaliseringsmönster, kommer anpassningarna till de förbättrade transportförutsättningarna att så småningom erodera resultatet. Samtidigt vill vi i princip inte motverka omlokaliseringar, dvs. vi ifrågasätter inte värdet från välfärdssynpunkt av dem. Frågan är hur vi i samband med försök till formulering av tillgänglighetsmål ska förhålla oss till denna transportpolitiska paradox.

Det finns också skäl att varna för att låta värdet av tillgänglighetsförbättringar i transportpolitiken representeras av enbart mål för tillgänglighet syftande till att tillgodose "grundläggande transportbehov". Sådana mål skulle, om de gick att bestämma med tillräcklig precision, inte på ett acceptabelt sätt fånga värdet av förbättrad tillgänglighet, eller förbättrade transportbetingelser, generellt.

SIKA menar att det inte utan ett omfattande utredningsarbete är möjligt att lägga fast fördelningspolitiskt motiverade mål avseende medborgarnas tillgänglighet till viktiga samhällsfunktioner. SIKA ifrågasätter lämpligheten av detta även på längre sikt, men vill lämna frågan öppen tills vidare. Inom en nära framtid finns det enligt SIKA:s uppfattning endast underlag för att lägga fast sådana mål som avser allas tillgänglighet till transportsystemet.

Som framgår av den transportpolitiska propositionen, är regeringen väl medveten om de svårigheter som ligger i att komma fram till en uppsättning etappmål som till fullo uttrycker intentionerna bakom det transportpolitiska beslutet. Eftersom vissa mål är svåra att uttrycka kvantitativt, menar regeringen att det även i framtiden kommer att vara nödvändigt att göra avvägningar mellan sådana mål som kan uttryckas i mätbara termer och sådana mål som uttrycks i kvalitativa termer.

Som vi utvecklar närmare i kapitel 3 kan det enligt SIKA:s uppfattning mot den ovan angivna bakgrunden vara lämpligt att i första hand inrikta det fortsatta utvecklingsarbetet mot att bestämma ytterligare etappmål för delmålen om trafiksäkerhet och god miljö. Transportpolitiken skulle i så fall komma att inriktas mot att nå kvantifierade mål för trafiksäkerhet, en god miljö och vissa fördelningsmål kopplade till tillgänglighet samtidigt som övriga transportpolitiska mål skulle vara "fria dimensioner". Vi återkommer nedan till frågan hur man skulle kunna uppnå erforderlig balans mellan olika transportpolitiska mål under sådana förutsättningar.

2.5 Kvantifierade mål och principerna om valfrihet och decentraliserat beslutsfattande

Etappmålen bör kunna förenas med transportpolitikens övriga element

Den svenska transportpolitiken bygger, som vi tidigare redogjort för, på övergripande samhällsekonomiska riktlinjer om decentraliserat beslutsfattande och valfrihet för transportkonsumenterna. Det samhällsekonomiska synsättet utgår i hög grad från att individernas och företagens egna och skilda värderingar ska kunna få genomslag på utformningen av transportsystemet och att det i ett komplext samhälle endast är de enskilda företagen och hushållen som har förutsättningar att göra en riktig avvägning mellan den nytta och de uppoffringar som är förbundna med enskilda resor och transporter. Slutsatsen – också i 1998 års transportpolitiska beslut – har därför varit att samhällets påverkan i första hand bör ta sig formen av generellt verkande styrmedel. En viktig fråga blir därför vilka motiv som finns för styrning med utgångspunkt i kvantifierade mål, och om en uppsättning centralt fastställda etappmål kan förenas med ett decentraliserat beslutsfattande och valfrihet för transportkonsumenterna.

Först bör framhållas att nämnda principer ska ses i relation till transportpolitikens strävan att nå samhällsekonomiskt effektiva lösningar och att transportpolitiken därutöver har ett fördelningspolitiskt syfte. Fördelningspolitiska ambitioner framgår av formuleringarna bakom delmålen för ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling (jämför avsnitt 2.2). Det är också statsmakternas strävan att transportpolitikens fördelningspolitiska intentioner ska komma till uttryck i etappmålen.

Målpreciseringar skulle i vissa fall kunna ses som försök från statsmakternas sida att konkretisera innebörden av samhällsekonomisk effektivitet. I sådana fall behöver det inte bli någon konflikt med principen om att transportkonsumenternas egna värderingar ska vara utslagsgivande. Problemet är dock att det normalt är svårt att på förhand och med god precision uttala sig om vilka målnivåer som svarar mot samhällsekonomisk effektivitet. Det är emellertid också, som redan framhållits, tänkbart att statsmakterna på t.ex. trafiksäkerhets- och miljöområdena kan se skäl att gå längre än vad som direkt följer av medborgarnas egen betalningsvilja.

Oavsett om etappmålen är avvägda enbart utifrån konsumenternas egna värderingar eller med andra utgångspunkter, går de enligt vår mening åtminstone till väsentlig del att förena med principen om decentralisering och konsumenternas valfrihet. De monetära värden för olycks- och miljökostnader som behövs för prissättnings- och investeringsbedömningsändamål kan således härledas som skuggpriser (=marginalkostnader för att nå givna mål). Därmed blir det också möjligt att bibehålla ett stort mått av valfrihet och decentraliserat beslutsfattande inom de ramar som statsmakterna anger genom etappmålen.

Hur uppnår man att åtgärder genomförs som svarar mot de transportpolitiska intentionerna?

För att komma fram till en i förhållande till de transportpolitiska intentionerna lämplig uppsättning åtgärder anser vi att man bör pröva följande ansats:

- Identifiera först de åtgärder som är samhällsekonomiskt lönsamma, givet att trafiksäkerhets- och miljöeffekter kan värderas utifrån beräknade skuggpriser enligt ovan.
- Identifiera därefter de åtgärder som bör vidtas för att klara givna fördelningspolitiskt motiverade tillgänglighetsmål på ett kostnadseffektivt sätt.

Analysen kan modifieras så att hänsyn tas till (a) budgetrestriktioner och (b) restriktioner för vilka åtgärder som är politiskt möjliga att använda.

I olika sammanhang har farhågor uttryckts om att en bestämning av etappmål för vissa – men inte alla – delmål i praktiken kommer att leda till en snedvridning till förmån för de etappmålbestämda dimensionerna. En kvantifiering av delmålen för trafiksäkerhet och miljö skulle alltså kunna leda till att övriga delmål i praktiken nedprioriteras. Om en sådan risk föreligger, har den enligt SIKAs uppfattning i så fall främst att göra med att trafiksäkerhets- och miljömålen sätts alltför generöst eller åtminstone på ett sätt som inte är tillräckligt anpassat till övriga krav. Vi har däremot svårt att se att den primärt kan uppkomma genom att man underlåter att kvantifiera t.ex. tillgänglighetsmålet.

Om trafiksäkerhets- och miljömålen är korrekt avvägda är det svårt att se varför dessa aspekter skulle komma att gynnas på bekostnad av övriga mål. Prioriteringar har då förutsatts kunna ske utifrån en modifierad samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning, baserad på skuggpriser som svarar mot politiskt avvägda målnivåer. Förbättringar av tillgängligheten bör med dessa utgångspunkter kunna beräknas på vanligt sätt med hjälp av beräknade tidsvinster och tidsvärden.

Ett annat problem, som uppmärksammas bl.a. inom ramen för infrastrukturplaneringen, är att analysresultaten tenderar att bli icke rättvisande därför att vissa effekter, som intrångseffekter, inte beaktas i de samhällsekonomiska kalkylerna. Detta problem finns dock redan och skulle knappast bli större på grund av att kvantifierade etappmål införs. I den utsträckning som kvantifierade mål uttrycks för de i kalkylerna icke medräknade effekterna underlättas snarare den erforderliga avvägningen.

Inte heller de problem som sedan länge diskuterats när det gäller möjligheterna att i de samhällsekonomiska lönsamhetskalkylerna fånga värdet av strukturella förändringar som åstadkoms genom transportsatsningar och som medför nygenererad trafik samt att analysen inte korrekt kan uppskatta värdet av icke-marginella förändringar, har såvitt SIKAs kan bedöma någon direkt koppling till förekomsten eller frånvaron av kvantifierade etappmål. I den utsträckning som dessa problem har stor reell betydelse, vilket fortfarande är omtvistat inom forskningen, måste de sannolikt lösas genom fortsatt utveckling av de metoder och modeller som används i planeringen.

3 Delmålen i ett etappmålsperspektiv

3.1 Inledning

I detta kapitel gör vi ett försök att sätta in det underlag som de olika arbetsgrupperna har tagit fram i en gemensam referensram. Underlaget redovisas som tidigare nämnts i sin helhet i åtta olika underlagsrapporter och det sammanfattas också i ett appendix till denna rapport.

Eftersom de mer principiella frågorna om etappmålsens funktion i transportpolitiken redan behandlats i kapitel 2, ligger tyngdpunkten här på att diskutera de skillnader som kan finnas mellan delmålen när det gäller förutsättningarna att lägga fast kvantifierade och tidsbestämde etappmål av det slag som förutsätts i det transportpolitiska beslutet.

Inledningsvis redovisar vi vissa allmänna kommentarer till det underlag som tagits fram inom arbetsgrupperna. I avsnitt 3.3 diskuteras respektive målområde utifrån en stegvis modell för att på ett mer systematiskt sätt undersöka vilka möjligheter och förutsättningar som finns för ta fram kvantifierade etappmål för respektive delmål.

3.2 Allmänna kommentarer

Underlaget innehåller värdefullt material och nya infallsvinklar

Redovisningarna av underlagen om de olika målområdena innehåller som tidigare framgått nytt material som bör vara värdefullt som grund för den fortsatta utvecklingen av de transportpolitiska delmålen. Nya intressanta infallsvinklar på vissa mål föreslås – det gäller t.ex. för några av miljömålen. Vidare har mått och indikatorer föreslagits som vidgar perspektiven på tillgänglighet, transportkvalitet och transportsystemets betydelse för regional utveckling.

Även om det återstår utvecklingsarbete i flera avseenden är det således vår samlade bedömning att arbetsgrupperna redovisat värdefull kunskap och nya angreppssätt som underlag för fortsatt arbete.

Underlaget är inte heltäckande

Svårigheterna i arbetet med att ta fram underlag för de olika målen har dock varit flera. Vi har ofta haft svårt att uppnå heltäckande målbilder och att analysera de åtgärder som krävs för att målen ska nås. Delvis beror detta på att tillgången på underlagsmaterial och förutsättningarna för att konsekvensbedöma etappmål

varierar mellan de berörda områdena. Det har t.ex. varit svårt att samordna underlag anpassat till måluppdragets behov som beskriver utgångsläget till grund för en problemorienterad diskussion om varför målen behöver utvecklas och i vilken omfattning det bör ske.

Vidare har det uppenbarligen i allmänhet varit svårt att bedöma de uppoffringar som är förknippade med olika ambitionsnivåer. Det blir därför inte möjligt att göra avvägningar mellan de olika målområdena. Det återstår också att göra bedömningar av samhällsekonomiska effekter som underlag för att utforma etappmål som ska kunna användas som styrande för transportpolitikens utformning.

Kunskapsbrister finns inom samtliga målområden

Av de underlagsrapporter som tagits fram framgår att det saknas kunskaper inom samtliga målområden. Kunskapsbristerna kan till stor del förklaras av att transportsystemet är mycket komplext och måste utvecklas i samspel med många olika funktioner i samhället. Att ta fram ett heltäckande beslutsunderlag som kan beskriva vägvalen mot framtida transportsystem är därför ingen enkel sak. Sannolikt måste därför vägvalen även fortsättningsvis i många fall göras på grundval av bristfällig information.

Samtidigt är det viktigt att på ett systematiskt sätt utnyttja befintlig kunskap om bl.a. olika åtgärders effekter. Vi bedömer därvid att det bör gå att avsevärt vidareutveckla det beslutsunderlag som redovisats inom ramen för måluppdraget. Den strategiska analys⁸ som trafikverken och SIKA redovisade till regeringen i november 1999 som ett led i inriktningsplaneringen ger enligt vår mening flera exempel på att det går att belysa effekterna och konsekvenserna av olika åtgärdsstrategier på ett mer fullständigt sätt. De metoder som där användes bör dessutom kunna utvecklas avsevärt.

Den nämnda strategiska analysen ger också exempel på att det går att analysera enskilda etappmål mot en transportpolitisk helhet. Inom måluppdraget har dock utvecklingsarbetet hittills i hög grad varit inriktat på respektive mål. Avvägningar mot andra målområden har inte gjorts. Denna delmålsorienterade ansats kan vara tillfredsställande så länge man enbart diskuterar mått och indikatorer, vilket flera av underlagsrapporterna också begränsar sig till. Den blir däremot en allvarlig svaghet om man diskuterar utformningen av styrande etappmål. Som vi utvecklar närmare i kapitel 5 ser vi en risk med att en fortsatt delmålsorientering enligt dessa banor kan komma att leda till en upplösning och fragmentarisering av transportpolitiken snarare än till den prioritering inom ramen för en helhetssyn som den transportpolitiska propositionen ger uttryck för.

⁸ *Strategisk analys*, Slutrapportering av regeringsuppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2002-2011, SAMPLAN Rapport 1999:2.

Viktigt att slå vakt om helhetssynen i det fortsatta utvecklingsarbetet

När vi påtalar den brist på helhetssyn som präglat det hittillsvarande utvecklingsarbetet ska detta inte uppfattas som en kritik mot arbetsgruppernas arbete. Arbetsgrupperna har i många fall haft en sammansättning och kompetens som i första hand varit inriktad mot ett visst delområde. Detta har också varit naturligt med hänsyn till att det normalt krävs speciell kompetens för att kunna definiera vilken bana utvecklingen inom ett visst delområde bör ha på lång sikt. Det är också ofrånkomligt att den kompetensen på individ- och organisationsnivå ibland är skild från kompetensen att avgöra vilka åtgärder inom olika delar av transportsystemet som på bästa sätt svarar mot den önskvärda utvecklingen. Därtill kommer att de som arbetar inom ett visst delområde ofta saknar både den kunskap och information och de incitament som krävs för att göra en riktig avvägning mot andra transportpolitiska delmål.

Frånvaron av ett helhetsperspektiv på de transportpolitiska målen beror således mindre på de olika arbetsgrupperna och mera på en oförmåga hos SIKA och trafikverken att precisera hur materialet måste utformas och vilka sammanvägningsmetoder som krävs för att underlaget ska kunna utnyttjas för ställnings-taganden till avvägda etappmål. De försök som gjorts i form av t.ex. metodanvisningar för arbetet har inte varit framgångsrika. Vår bedömning är att detta främst beror på de decentraliserade arbetsformer som vi av tids- och resursskäl varit tvungna att tillämpa och att uppdragets omfattning gjort det omöjligt att styra arbetet hårdare.

Vi vill dock understryka att det enligt vår uppfattning är av central betydelse att ett fortsatt utvecklingsarbete kan organiseras så att en helhetssyn på de transportpolitiska målen kan säkerställas. Den slutsats vi kommit fram till med ledning av erfarenheterna från måluppdraget är att man i fortsättningen bör arbeta med en mera stegvis ansats och finna en sådan form för utvecklingsuppdragen att underlagen kan förankras i de myndigheter, främst trafikverken, som ska ha ett transportpolitiskt helhetsperspektiv. Vi återkommer i kapitel 5 med närmare förslag till hur det fortsatta arbetet med att utveckla de transportpolitiska målen kan läggas upp.

3.3 Kommentarer till underlaget om de olika delmålen

En gemensam referensram för underlagen

I det följande försöker vi kommentera de olika målområdena med utgångspunkt från en gemensam referensram för utvärdering av det underlag som har tagits fram och av de mål, mått och indikatorer som har föreslagits av de olika arbetsgrupperna. Denna referensram består av en relativt enkel stegvis modell som syftar till att på ett systematiskt sätt undersöka vilka möjligheter och förutsättningar som finns för att ta fram kvantifierade etappmål för respektive delmål.

Utgångspunkten i denna modell är att översiktligt ange vilka steg i utredningsarbetet som måste genomföras för att det ska vara möjligt att ta ställning till

etappmål som är utformade så som förutsatts i det transportpolitiska beslutet. Som framgår i det följande är slutsatsen av denna genomgång inte nödvändigtvis att alla dessa utredningssteg verkligen ska genomföras. Om man på ett tidigt stadium kommer fram till att det inom ett visst delområde saknas förutsättningar att ta fram det underlag som erfordras, kan slutsatsen lika gärna bli att det är mindre självklart att man verkligen ska eftersträva att lägga fast etappmål inom det aktuella delområdet.

I ett första steg undersöker vi möjligheterna att precisera långsiktigt önskade tillstånd för alla de aspekter och dimensioner som respektive delmål inrymmer. I ett andra steg undersöker vi behovet av och möjligheterna till att precisera etappmål som ger uttryck för i vilken takt och/eller hur dessa tillstånd ska uppfyllas. En slutsats av nedanstående diskussioner är att modellen tycks vara lämplig för att ta fram etappmål för trafiksäkerhet och miljö. I båda fallen rör det sig om att reducera eller eliminera trafikens negativa effekter.

Däremot förefaller det inte vara lika självklart att modellen kan tillämpas för att ta fram etappmål för resterande tre delmål, åtminstone inte om dessa etappmål ska göra anspråk på att vara något så när heltäckande. Huvudanledningen är att det möter stora tekniska och metodmässiga svårigheter att operationalisera dessa delmål så att de kan ges en entydig långsiktig inriktning. Det betyder inte att etappmål för dessa delmål inte kan tas fram genom andra metoder. Slutsatsen är snarare att de steg som enligt modellen krävs för att ta fram heltäckande och välavvägda etappmål är svåra, kanske omöjliga, att genomföra.

Modellens olika steg

Nedan beskrivs de åtta olika utredningssteg som vi bedömer vara nödvändiga att underbygga förslag om heltäckande och avvägda transportpolitiska etappmål:

1. Undersök möjligheterna att operationalisera delmålet genom att tydliggöra vilka tillståndsförändringar som på sikt avses att uppnås

Ett grundläggande syfte med de transportpolitiska etappmålen är att göra de transportpolitiska målen tydligare och ge uttryck för de politiska prioriteringar som görs på den tidssikt som etappmålen täcker. För att etappmålen ska kunna fylla denna funktion är det dock önskvärt att delmålen kan operationaliseras, dvs. att respektive delmål kan preciseras på ett sätt som ger en tydlig och heltäckande bild av vad det är vi på längre sikt avser att uppnå och där inga viktiga aspekter och dimensioner som delmålet inrymmer utesluts.

2. Undersök möjligheterna att precisera vilka åtgärdsinriktningar som krävs för att uppfylla delmålet

Ett andra steg bör vara att undersöka vilka alternativa åtgärdsinriktningar som finns tillgängliga eller som krävs för att uppnå respektive delmål. Detta kan eventuellt också vara ett sätt att operationalisera delmålen. Frågor som bör ställas i detta skede är om de operationaliserade delmålen kan uppnås på olika sätt och

om det i så fall är möjligt att bestämma vilka kriterier som bör gälla för val av åtgärdsinriktning.

3. Undersök möjligheterna att skapa en väl fungerande brygga mellan delmål och åtgärder genom att precisera kortsiktiga etappmål som är förenliga med delmålens långsiktiga åtgärdskrav

En viktig utgångspunkt för arbetet med att vidareutveckla etappmål bör vara att se till att de krav på åtgärder som etappmålen ställer är förenliga med de åtgärdsinriktningar man bedömer är nödvändiga för att på sikt uppnå respektive delmål. Finns det risk för konflikter mellan det kortsiktiga och långsiktiga perspektivet, att exempelvis etappmålen leder till att åtgärder med främst långsiktiga effekter försummas?

4. Undersök var i den transportpolitiska målhierarkin som gränsen mellan etappmål och myndigheters effekt- och åtgärds mål bör dras

Vi har uppfattat de transportpolitiska etappmålen så att de i första hand ska ge vägledning för regeringens egen verksamhet och den dialog om transportpolitikens utveckling som förs mellan regering och riksdag. Det kan därför vara viktigt att pröva i vilken utsträckning målen är lämpade för detta ändamål eller om de mera har karaktären av verksamhets- eller effektmål för myndigheterna. I regeringsuppdraget uttrycks dock önskemål om att öka både antalet och detaljeringsgraden på etappmålen. Det kan alltså finnas anledning att överväga om en ökad detaljeringsgrad är nödvändig för att skapa en tydligare koppling till konkreta åtgärder. En annan frågeställning kan vara om det finns anledning att öka detaljeringsgraden vartefter bättre kunskap om olika åtgärders kostnader och effekter tas fram eller om en ökad detaljeringsgrad istället kan vara ett sätt att framtvinga bättre kunskap.

5. Ta fram preliminära förslag till precisering av vidareutvecklade/nya etappmål

Preliminära förslag till precisering av etappmål kan tas fram utifrån ovanstående steg. Genom dessa steg fastställs behovet, möjligheterna och villkoren för att lägga fast etappmål.

6. Undersök om statistik finns tillgänglig för att följa upp dessa förslag

Etappmålen ska enligt regeringsuppdraget vara uppföljningsbara och lätta att ändra vid behov. Detta ställer i sin tur höga krav på utvärdering. En kontinuerlig uppföljning av detta slag är nödvändig för att skapa en fungerande målstyrning, särskilt med tanke på de kunskapsluckor som idag föreligger. Att möjliggöra en sådan uppföljning innebär dock att tillgängligheten till tillförlitlig statistik (nu och i framtiden) måste analyseras.

7. Kvantifiera de förslag till etappmål som tas fram i ovanstående steg

Det samhällsekonomiska perspektivet bör vara en grundläggande utgångspunkt för kvantifiering av de transportpolitiska etappmålen. Det är då viktigt att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna av att uppnå olika mål och att utifrån denna kunskap göra avvägningar etappmålen emellan.

8. Följ upp, utvärdera och revidera förslagen till mål och mått vartefter bättre kunskap om bl.a. åtgärders kostnader och effekter tas fram

Kunskapsluckor föreligger som tidigare nämnts inom samtliga målområden. Det saknas i stor utsträckning kunskap för att kunna väga olika etappmål mot varandra. I många fall saknas dessutom kunskap för att avgöra vilka åtgärdsinriktningar som är kostnadseffektiva för att uppnå olika målnivåer. Det är således av stor betydelse att de förslag till etappmål som tas fram kontinuerligt följs upp, utvärderas och revideras vartefter bättre kunskap om exempelvis olika åtgärders kostnader och effekter tas fram.

En säker trafik

I det följande diskuterar vi översiktligt förutsättningarna att inom delmålet en säker trafik komma fram till kvantifierade och avvägda etappmål i enlighet med den modell som beskrivits ovan.

Operationalisering av nuvarande delmål

Delmålet för en säker trafik innebär att inga personer ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Målet kan tyckas vara tydligt formulerat men ger samtidigt ingen entydig bild av hur det transportsystem ser ut som klarar nollvisionens krav. Indelningen i dödade och ”allvarligt skadade” kan också medföra oklarheter. För att kunna uppfylla delmålet är det nödvändigt att först fastställa vilka kriterier som ska känneteckna en ”allvarlig skada”.

Det kan finnas anledning att operationalisera nollvisionen ytterligare genom att tydliggöra vilka hälsoförluster som på lång sikt ska ”tillåtas” och i möjlig mån precisera hur det transportsystem ser ut som ska förhindra de olyckor som leder till sådana hälsoförluster. Det är detta system som vi genom etappmålspreciseringar och åtgärdsval ska styra mot.

Delmålets krav på åtgärdsinriktningar

Målet om noll dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor kan nås på olika sätt. Fordonens hastighet är en ”reglerande” faktor i den mening att den alltid kan bestämmas utifrån fordonens och infrastrukturens säkerhet. Det är med andra ord inte nödvändigt att förbättra infrastrukturen och/eller fordonen för att uppnå delmålet. Om inget görs för att förbättra fordonen eller vägarna kan man dock räkna med att det skulle krävas betydande insatser för att åstadkomma den

nödvändiga hastighetsanpassningen. Vill man undvika konflikter med övriga delmål är inte heller dramatiskt sänkta hastigheter någon långsiktigt hållbar lösning. Om vi istället antar att framkomligheten ska bibehållas eller öka i det långsiktiga perspektivet ställer förverkligandet av nollvisionen väldigt hårda krav på både infrastrukturens och fordonens utveckling tillsammans med en starkt förbättrad regelefterlevnad.

Ambitionen att undvika målkonflikter kan i viss utsträckning användas som ett kriterium för beslut om vilka åtgärdsinriktningar som bör ligga till grund för nollvisionens förverkligande. I vilken utsträckning som ett sådant kriterium är tillämpligt är dock osäkert. Bland annat förutsätter det att övriga delmål operationaliseras på ett sätt som kanske inte är möjligt. Att undvika målkonflikter på lång sikt ger inte heller någon större vägledning för vilka målkonflikter som kan och bör accepteras på kortare sikt genom etappmåls definitioner och kvantifieringar. Däremot är det både möjligt och viktigt att kartlägga de olika sätt som nollvisionen kan uppnås på och belysa konsekvenserna av dessa inriktningar på transportpolitiken i övrigt.

Etappmål som brygga mellan delmål och åtgärder

Nuvarande etappmål för en säker trafik är relativt kortsiktiga. För att uppnå dessa mål krävs åtgärder som både kan genomföras och ge avsedda effekter inom en relativt kort tidsram. Med en begränsad budget kan det därför finnas en risk för att åtgärder med mer långsiktiga effekter, t.ex. åtgärder för att påverka säkerheten i den befintliga fordonsparken, försummas.

Nuvarande etappmål är dessutom ofullständiga i den mening att de inte ger någon heltäckande bild av vilka krav som måste uppfyllas inom respektive transportsystem för att på lång sikt styra mot nollvisionen. Exempelvis "saknas" etappmål för allvarligt skadade inom vägtransportsystemet och etappmål för påkörningsolyckor inom den spårburna trafiken. Att etappmål "saknas" kan i värsta fall leda till att lönsamma trafiksäkerhetsåtgärder försummas genom att fokus läggs på de åtgärder som ger stor effekt enbart på de etappmålsatta variablerna. Nuvarande etappmål kan således leda till att suboptimala åtgärdsinriktningar väljs. Ett sätt att förhindra sådana felprioriteringar kan vara att i enlighet med regeringsuppdraget vidareutveckla nuvarande etappmål genom att ställa tydligare krav på åtgärdsinriktningar som är förenliga med nollvisionens långsiktiga krav.

Preliminära förslag till definition av etappmål och avgränsning till myndigheters effekt- och åtgärds mål

För vägtransportsystemet kan det enligt ovanstående slutsatser finnas anledning att ta fram mål för

- (i) allvarligt skadade för att skapa en mer komplett målbild, och
- (ii) infrastruktur, fordon och trafikanternas beteende för att på så sätt ställa krav på en långsiktigt hållbar trafiksäkerhetsutveckling.

Trafiksäkerhetsgruppen avstår från att föreslå ett särskilt mål för allvarligt skadade. Anledningen är dels avsaknaden av en tillfredställande definition av begreppet ”allvarlig skada”, dels en osäkerhet om det finns något behov av ett sådant mål. Man menar att det inte nödvändigtvis finns någon risk att avsaknaden av ett mål för allvarligt skadade leder till suboptimala åtgärdsprioriteringar.

Trafiksäkerhetsområdet ger också exempel på att det inte alltid är så lätt att avgöra var gränsen lämpligen bör gå mellan de transportpolitiskt motiverade etappmålen och de effekt- och åtgärds mål som ställs upp för enskilda myndigheter. Åtminstone för den statliga infrastrukturen skulle man kunna tänka sig att mål för trafiksäkerhetsstandarden skulle kunna formuleras och följas upp internt inom Vägverket. Detta framstår emellertid inte som lika självklart om man beaktar att det finns ett samband med målen för infrastrukturen och mål för fordonsutvecklingen och trafikantbeteendet där det snarare är regeringen som har det yttersta ansvaret och de största möjligheterna att påverka utvecklingen.

Tillgång till statistik för uppföljning

Trafiksäkerhetsgruppen hänvisar i viss utsträckning till de statistiska problem som eventuellt kan vara förenade med de förslag till etappmål som läggs fram. Kopplingen mellan etappmål och krav på statistik för uppföljning är dock ofullständig. Det återstår att på ett mer utförligt sätt tydliggöra vilka krav på statistik som respektive förslag till etappmål ställer samt utvärdera i vilken utsträckning denna statistik finns tillgänglig.

Förslag till kvantifierade etappmål

Innan några vidareutvecklade eller nya etappmål kvantifieras och fastställs är det viktigt att dessa mål i möjlig utsträckning vägs av mot varandra. Sådana avvägningar innebär som tidigare nämnts bl.a. att de samhällsekonomiska konsekvenserna av de alternativa åtgärder och kombinationer av åtgärder som finns tillgängliga för att nå respektive mål beräknas och jämförs.

I det fortsatta arbetet med att precisera etappmål ingår därför att ta fram nytt eller sammanställa tidigare framtaget underlag för att belysa de samhällsekonomiska – i form av t.ex. effekter på tillgänglighet och miljö – kostnaderna för de mål som föreslås. Vi bedömer att det finns relativt god kunskap, bl.a. inom Vägverket, om de åtgärder som finns tillgängliga för att reducera antalet trafikdödade. Att det bör vara möjligt att ta fram underlag för att konsekvensbelysa nuvarande etappmål för en säker trafik framgår enligt ovan bl.a. av inriktningsplaneringens strategiska analys.

Trafiksäkerhetsgruppen har tagit fram konkreta förslag till kvantifierade etappmål för både infrastruktur, fordon och trafikanters beteende. Vid kvantifieringen av dessa etappmål har man utgått från att nuvarande etappmålsnivå om en halvering av antalet dödade till år 2007 ligger fast. Avsikten har varit att bryta ned nuvarande etappmål genom att precisera de förändringar i infrastruktur, fordon och trafikanters beteende som krävs för att på ett kostnadseffektivt sätt halvera antalet dödade.

Två typer av underlag för kvantifiering krävs: Underlag för att fastställa dels nivån på det ”övergripande” etappmålet, som för närvarande innebär en halvering av antalet dödade till år 2007, dels nivån på de nedbrutna etappmålen – dvs. de krav på infrastruktur, fordon och trafikanters beteende som bedöms vara förenliga med en kostnadseffektiv uppfyllelse av det övergripande etappmålet. Det återstår dock att redovisa underlag för att belysa dels de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med nuvarande övergripande etappmål om en halvering av antalet dödade till år 2007, dels om gruppens förslag till målnivåer för de nedbrutna målen är förenliga med en kostnadseffektiv uppfyllelse av nuvarande övergripande etappmål.

En god miljö

Operationalisering av nuvarande delmål

Det transportpolitiska delmålet för en god miljö innebär att transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.

Till skillnad från trafiksäkerhetsområdet ger delmålet för en god miljö ingen särskilt tydlig bild av vad det är som på sikt avses att uppnås. Delmålet för en god miljö innehåller dessutom flera olika aspekter avseende transportsystemets påverkan på både människor och kultur- och naturmiljön. Det bör dock finnas goda möjligheter att operationalisera delmålet eller delar av det med avseende på vad som är ett önskvärt och långsiktigt hållbart tillstånd.

Trafikens effekter på människors hälsa

Här finns tydliga paralleller till trafiksäkerhetsområdet. I båda fallen rör det sig om att reducera eller eliminera trafikens negativa effekter på människors hälsa.

Inom trafiksäkerhetsområdet är nollvisionen det långsiktiga delmålet. Utgångspunkten är inte att eliminera samtliga skador, utan snarare precisera skadenivåer som nollvisionen ”accepterar”. Det är i första hand dödsfall och ”allvarliga” skador som ska elimineras.

Att tydliggöra de långsiktiga ideala tillstånden har också varit utgångspunkten för hälsogruppens arbete. Inriktningen på arbetet har varit att i ett första steg operationalisera en nolleffektambition genom att precisera innebörden av den långsiktiga ambitionen att inga hälsoförluster får förekomma på grund av luftföroreningar. Detta arbete har av naturliga skäl varit svårare att genomföra än motsvarande arbete inom trafiksäkerhetsområdet, beroende bl.a. på att kunskap saknas för att med tillförlitlighet kunna precisera vilka halter av olika ämnen/partiklar som människan kan utsättas för utan att cancerrisken höjs eller astma- och allergibesvär förvärras. Trots detta redovisas förslag till nolleffektshalter för ett

relativt stort antal ämnen. Att precisera sådana halter underlättar avsevärt arbetet med att ta fram etappmål.

Kretsloppsanpassning av transportsystemet

För att kunna ta fram etappmål inom detta område är ett första viktigt steg att tydliggöra vad det innebär att skapa ett kretsloppsanpassat transportsystem. Arbetsgruppen slutsats är att det krävs åtminstone två långsiktiga mål: Mål för resurshushållning och mål för "icke förorening". Gruppen har också diskuterat en aggregering av dessa mål genom ett miljömärkningssystem för kretsloppsanpassad infrastruktur och därvid föreslagit en princip för målformulering som innebär att en viss andel av infrastrukturen ska vara miljömärkt till ett visst år.

En fråga för det fortsatta utvecklingsarbetet inom detta delområde skulle kunna vara om det går att precisera ett långsiktigt önskvärt tillstånd även för kretsloppsanpassningen. Rent principiellt borde detta vara fullt möjligt såväl i termer av resurshushållning som icke förorening.

Transportsystemets påverkan på bebyggelse, natur- och kulturmiljö m.m.

Denna aspekt av delmålet för en god miljö är sannolikt det mest komplicerade att kvantifiera och tidssätta, eftersom det i sig innehåller hänsyn till många olika faktorer och att det önskvärda tillståndet också kan skifta beroende på hur transportsystemet samspelar med omgivningen. I ett första steg måste det därför tydliggöras vad det egentligen innebär att reducera transportsystemets negativa påverkan på bebyggelse-, natur- och kulturmiljö.

Arbetsgruppen föreslår en modell som bygger på principen för kvalitetsmärkning: Mål för anläggningar föreslås, vars innebörd uttrycks i de kriterier som måste uppfyllas för att erhålla kvalitetsmärkning. Även behov av mål för trafiken diskuteras, där en kvalitetsmärkt transport erhålls genom att uppfylla vissa kriterier. Vi bedömer att den inriktning som arbetsgruppen valt att ta fram ett sammansatt mått är det enda möjliga med hänsyn till att transportsystemets påverkan på omgivningen är så mångfacetterad. En förutsättning för att det ska vara meningsfullt att lägga fast etappmål i egentlig mening är emellertid att det går att tydligare precisera de effekter på bebyggelse, natur- och kulturmiljö m.m. som kan accepteras i ett långsiktigt perspektiv.

Delmålets krav på åtgärdsinriktningar

Det har varit svårt för samtliga tre grupper att analysera de åtgärder som krävs för att de långsiktiga målen ska nås. En förutsättning för att kunna analysera lämpliga åtgärder är att delmålen operationaliseras. Detta har gjorts inom hälsoområdet där halter på olika luftföroreningar som anses vara ofarliga för människans hälsa har preciserats. Ett problem är att det finns andra sektorer i samhället än transportsektorn som orsakar försämrade luftkvalitet. För att skapa en tydligare koppling mellan haltmål och åtgärder inom transportsektorn är det med andra ord nödvändigt att fastställa fördelningen av åtgärdsbördan mellan exempelvis industrin

och transportererna. Inom de övriga miljöområdena återstår att operationalisera de långsiktiga delmålen, t.ex. utifrån vad som bedöms vara långsiktigt hållbart.

Etappmål som brygga mellan delmål och åtgärder

Genom att precisera det transportpolitiska delmålet för en god miljö på ett sätt som ger en tydlig bild av vad som avses att uppfyllas på lång sikt och/eller genom att precisera de åtgärdsinriktningar som dessa långsiktiga ambitioner ställer krav på, har steget till att precisera preliminära etappmål blivit mindre. Inom hälsoområdet har man som tidigare nämnts preciserat de luftföroreningshalter som anses vara ofarliga för människors hälsa. Preliminära etappmål kan uttryckas i samma termer (maximala halter), med målnivåer som exempelvis bestäms utifrån planerade/möjliga åtgärdsinriktningar inom olika samhällssektorer. Dessa etappmål skulle i sin tur kunna brytas ned genom att särskilda krav ställs på respektive sektors bidrag i form av minskade utsläpp till en förbättrad luftkvalitet.

Övriga delmål

Är det möjligt att operationalisera övriga delmål?

Övriga delmål avser ett tillgängligt transportsystem (transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses), en hög transportkvalitet för näringslivet (transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet) samt en positiv regional utveckling (transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd).

Ovanstående tre delmål har det gemensamt att de avser att spegla transportsystemets positiva effekter på samhället. Samtidigt – och sannolikt i hög grad som en följd av detta – är målen inte särskilt preciserade. För att kunna ta fram etappmål för dessa delmål, inklusive vidareutveckling av nuvarande etappmål avseende transportkvalitet, är det nödvändigt att i ett första steg tydliggöra vilka tillståndsförändringar som i respektive fall avses att uppfyllas i ett längre perspektiv och i ett andra steg precisera lämpliga etapper mot dessa långsiktigt önskade förändringar. Det kan dock ifrågasättas om det överhuvudtaget är möjligt eller lämpligt att operationalisera dessa delmål i den utsträckning som skulle krävas som utgångspunkt för heltäckande och väl avvägda etappmål.

Att operationalisera delmålen för en säker trafik och en god miljö är förhållandevis enkelt med tanke på att det i båda fallen är fråga om att på lång sikt reducera transportsystemets negativa effekter till noll eller långsiktigt hållbara nivåer.

Att tillämpa ett liknande synsätt vad gäller delmålen som avser transportsystemets positiva effekter är betydligt svårare av följande anledningar:

- Det går att precisera långsiktigt ideala gränser för transportsystemets negativa effekter (noll) men inte för systemets positiva effekter. Målen för tillgäng-

lighet, regional utveckling och transportkvalitet syftar huvudsakligen till fånga transporternas bidrag till tillväxt och välfärd bland olika grupper och regioner i samhället. För samtliga av dessa mål är det svårt att intuitivt ange några målnivåer som är långsiktigt önskvärda.

- Begreppen tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling är mycket sammansatta och inrymmer flera aspekter och dimensioner som kan vara svåra att fånga i enstaka målformuleringar. Denna komplexitet innebär också att ambitionerna inom dessa områden med hänsyn till deras centrala betydelse för ekonomi och välfärd fortlöpande måste stämmas av mot samhällsutvecklingen i stort.

Om man tar utgångspunkt i den stegvisa modell för att fastställa transportpolitiska etappmål som vi redovisat ovan ter det sig således problematiskt att komma fram till heltäckande och avvägda etappmål för de tre delmål vi nu diskuterar. De arbetsgrupper som arbetat med att ta fram underlag för dessa delmål har inte heller lagt fram förslag till sådana etappmål.

Med tanke på de svårigheter som föreligger vad gäller operationaliseringen av dessa delmål är det ytterst osäkert om det överhuvudtaget går att ta fram heltäckande etappmål som fångar in samtliga dimensioner som delmålen inrymmer. Har man som ambition att formulera ett begränsat antal etappmål *med syfte att uttrycka helheten* i dessa delmål riskerar man därför enligt vår mening att försvaga dem snarare än förstärka dem. Vi anser därför att man i stället bör inrikta sig på att för dessa delmål utveckla ett så heltäckande uppföljningssystem som möjligt, i form av olika mått och indikatorer som kan användas för att konsekvensbelysa etappmål och åtgärdsstrategier på främst miljö- och trafiksäkerhetsområdet.⁹

Detta utesluter dock inte att etappmål för vissa av de dimensioner som delmålen inrymmer kan och bör fastställas. Här kan den ovan beskrivna modellen vara tillämpbar. Det första steget i modellen är att i möjlig utsträckning precisera långsiktigt ideala tillstånd för de dimensioner som respektive delmål inrymmer. Att göra detta för samtliga dimensioner anser vi som tidigare nämnts inte vara möjligt. Däremot bör det vara möjligt att göra detta för vissa avgränsade delar eller dimensioner av delmålen.

En viktig del av det fortsatta arbetet bör därför vara att för dessa tre delmål undersöka möjligheterna att precisera långsiktigt önskade tillstånd som utgångspunkt för att ta fram etappmål, som ger uttryck för i vilken takt och/eller hur regeringen avser att styra utvecklingen mot dessa tillstånd. Ett exempel på ett område där detta förefaller vara möjligt (beroende bl.a. på att ideala tillstånd går att precisera) är funktionshinder tillgänglighet *till* transportsystemet.

⁹ I avvägningssammanhang där det är möjligt att utnyttja samhällsekonomiska bedömningar anser vi att dessa i första hand bör utnyttjas för sådana konsekvensanalyser. Det finns dock många transportpolitiska beslutsituationer där samhällsekonomiska bedömningar kan vara svåra att genomföra eller tolka, vartill även kommer att det vanligen finns ett behov av att belysa olika fördelningspolitiska effekter av etappmål och åtgärdsstrategier.

4 Förslag till etappmål

4.1 Etappmålen roll i transportpolitiken

Etappmålen kan knappast fånga helheten i transportpolitiken

Det framgår av det transportpolitiska beslutet (Prop. 1997/98:56, s. 15) att regeringen anser att de långsiktiga målen – dvs. det övergripande transportpolitiska målet och de fem delmålen – ska kompletteras med mera preciserade och tidsbundna etappmål *i den utsträckning det är möjligt och lämpligt* (vår kursivering). Det har således hela tiden funnits en insikt om att det knappast är möjligt eller önskvärt att utveckla ett heltäckande system av etappmål. Regeringen konstaterar också (s. 16): ”Vissa mål är svåra att uttrycka kvantitativt. Det kommer även i framtiden att vara nödvändigt att göra avvägningar mellan sådana mål som kan uttryckas i mätbara termer, och som därmed kan värderas och följas upp, och sådana mål som uttrycks i kvalitativa termer och som därför måste värderas och följas upp på andra sätt. Det betyder också att de kvantifierade etappmålen inte kan ses som en fullständig och heltäckande beskrivning över vad som ska uppnås inom ramen för transportpolitiken.”

Dessa utgångspunkter kan vara värda att rekapitulera, eftersom det ibland hävdas dels att de etappmål som regeringen lagt fast är givna en gång för alla och därför inte behöver konsekvensbelysas, dels att etappmålen i praktiken ska kunna definiera helheten i transportpolitiken och att man därför bör sträva efter en uppsättning etappmål som speglar samtliga dimensioner i transportpolitiken.

Även om SIKA anser att regeringens intentioner framgår klart av det transportpolitiska beslutet visar erfarenheterna från arbetet med måluppdraget att det kan finnas skäl för regeringen att i kommande uppdrag m.m. till berörda myndigheter tydligare ange de grunder som etappmålen ska utvecklas och följas upp på. Detta gäller i synnerhet som de analyser vi redovisat i det föregående tycks bekräfta att utgångspunkterna i det transportpolitiska beslutet varit välgrundade.

Etappmål kan ha olika funktion

Den principiella diskussion vi tidigare fört i kapitel 2 om hur målen i transportpolitiken successivt kan utvecklas visar att det inte är utan problem att förena en utvecklad målstyrning med transportpolitiken i stort. Det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet och riktlinjerna om att transportkonsumenternas valfrihet och ett decentraliserat beslutsfattande ska främjas kan t.ex. framstå som svårförenliga med en starkt utvecklad målstyrning i form av transportpolitiska etappmål. Som framgår av kapitel 2 har vi emellertid kommit fram till att det är fullt möjligt att ge etappmålen en uttolkning som ligger

i linje med andra grundläggande element i transportpolitiken. Detta förutsätter dock ett nyanserat synsätt på etappmålen som bl.a. innebär att dessa kan tillåtas ha olika funktion vid olika tidpunkter och för olika delmål, samtidigt som det i vissa fall kan vara nödvändigt att modifiera tillämpningen av de samhällsekonomiska principerna. Mot bakgrund av de analyser som gjorts inom ramen för måluppdraget framstår det också som tveksamt om man över huvud taget bör eftersträva att utforma etappmål för vissa delmål och delmålsområden.

I likhet med vad regeringen uttryckt i det transportpolitiska beslutet anser vi att det måste vara möjligt att ompröva etappmålen när det gäller bl.a. målnivå och tidpunkt när det kommer fram ny information som visar att det är lättare eller svårare att nå ett etappmål än vad man tidigare föreställt sig. Vi har emellertid också kunnat se att de tämligen intuitivt fastlagda målen på främst trafiksäkerhets- och miljöområdet utlöst planering och åtgärder som annars sannolikt inte skulle ha kommit till stånd. Detta talar för att det kan finnas skäl att lägga fast provisoriska etappmål även om kunskapsunderlaget är otillräckligt för att med rimlig säkerhet avgöra vad som är en effektiv målnivå utifrån de transportpolitiska förutsättningarna. Sådana etappmål bör dock betraktas mera som ett slags planeringsriktlinjer än som egentliga mål för transportpolitiken.

Vissa av våra förslag avser provisoriska etappmål

Vi har tidigare redovisat att vi inte lyckats få fram allt det beslutsunderlag som regeringen egentligen behöver för att kunna fastställa nya etappmål. Som vi nyss berört kan det ändå finnas skäl att lägga fast provisoriska etappmål för att driva fram sådan planering och åtgärdsanalys som behövs för att senare lägga fast mera avvägda mål.

Till detta kommer också att transportpolitik måste föras fortlöpande, även om beslutsunderlaget är bristfälligt och att det därför i vissa fall kan vara bättre att ha provisoriska etappmål än inga alls. Etappmålen bör enligt vår uppfattning förbehållas centrala transportpolitiska avvägningar och prioriteringar. Frånvaron av konkreta riktlinjer för sådana avvägningar skulle i realiteten innebära att de politiska prioriteringarna delegeras till myndighetsnivån, eftersom bl.a. sektorsarbetet inom trafikverken ändå måste styras mot mer eller mindre uttalade mål. Det förefaller då vara bättre att politikens inriktning avgörs av statsmakterna i stället för på tjänstemannanivå, även om det sker på bristfälligt underlag.

De principförslag till nya etappmål för trafiksäkerhet som vi lägger fram i det följande avser sådana provisoriska etappmål som beskrivits ovan. SIKAs rekommendation är därför att de tillsvidare ska användas som planeringsriktlinjer snarare än som en del av den fastlagda transportpolitiken. Att regeringen anger sådana provisoriska etappmål kan också ses som ett led i det fortsatta utvecklingsarbetet avseende de transportpolitiska målen och som ett sätt att styra in utredningsverksamheten hårdare mot att konsekvensbelysa olika alternativa målsättningar.

Vi är medvetna om att denna gradering av etappmålen inte precis bidrar till att göra innebörden av de transportpolitiska målen mera lättbegriplig. Om regeringen

snabbt vill lägga fast nya etappmål ser SIKA dock ingen annan utväg med hänsyn till det bristfälliga underlag vi har i dag. SIKA:s uppfattning på denna punkt delas dock inte av alla de myndigheter som samverkat i måluppdraget. Vägverket anser således att en gradering av etappmålen är olycklig och att de nya etappmål som föreslås på trafiksäkerhetsområdet bör ses som ”fullvärdiga” etappmål.

4.2 Ett tillgängligt transportsystem

Uppdraget innehåller flera olika uppgifter

Uppdraget har varit att utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet, dvs. att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses, samt lämna förslag till tydligt formulerade etappmål avseende transportsystemets tillgänglighet. Underlag för utformning av etappmål för funktionshindrade skulle prioriteras. Vidare skulle särskilt analyseras hur tillgängligheten till transportsystemet varierar och förändras med avseende på t.ex. olika grupper i samhället och olika transportändamål.

Nytt underlag om metoder och mått har tagits fram

Underlag i fråga om metoder och mått redovisas i underlagsrapporten från arbetsgruppen för tillgänglighet¹⁰ samt i den sammanfattande beskrivning som lämnas i ett särskilt appendix till denna rapport. I underlagsrapporten beskrivs också hur tillgängligheten till transportsystemet varierar för skilda transportanvändare och transportändamål. Hur dessa frågor kan följas upp redovisas också i underlagsrapporten från arbetsgruppen för utveckling av uppföljningssystemet.¹¹

Underlag saknas för att fånga de viktigaste tillgänglighetsaspekterna i etappmål

Som framgått av kapitel 3 saknas tillräckligt underlag för att det ska vara möjligt att formulera etappmål som täcker in de mer generella aspekterna på begreppet tillgänglighet. Den principiella diskussionen i kapitel 2 visar också att det är långt ifrån självklart att detta bör vara en ambition ens på lång sikt.

Som tillgänglighetsmålet är formulerat i det transportpolitiska beslutet är det knappast heller givet att det bör vara en ambition att formulera sådana etappmål. Enligt SIKA:s tolkning handlar delmålet primärt om att tillgodose grundläggande transportbehov, vilket speglar en generell fördelningsambition med avseende på t.ex. olika geografiska områden eller befolkningsgrupper. Med denna uttolkning får målet, i likhet med målen för trafiksäkerhet, god miljö och positiv regional utveckling, karaktären av en restriktion i förhållande till det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig håll-

¹⁰ *Ett tillgängligt transportsystem* – Underlag om mål, mått och metoder. Rapport från arbetsgrupp inom SIKA:s måluppdrag 2000-01-31.

¹¹ *Förslag till uppföljning av de transportpolitiska målen*. Rapport från arbetsgrupp inom SIKA:s måluppdrag 1999-10-01/Statskontorets rapport 1999:33.

barhet. Delmålet blir då också mera hanterligt från etappmålssynpunkt, eftersom det från ett fördelningsperspektiv är lättare att föreställa sig fixerade ambitionsnivåer på medellång och lång sikt som dessutom bör vara möjliga att konsekvensbelysa samhällsekonomiskt och statsfinansiellt. I denna fråga finns det dock olika synsätt hos de myndigheter som samverkat i måluppdraget. NUTEK anser således att delmålet om tillgänglighet ska tolkas så att det utöver fördelningsambitioner även inrymmer allmänna tillväxtambitioner.

Om man avstår ifrån att utveckla etappmål som syftar till att fånga helheten i tillgänglighetsbegreppet, mot bakgrund av de betydande principiella svårigheter som detta innebär och i enlighet med SIKAs tolkning av tillgänglighetsmålet, är det emellertid desto viktigare att man inriktar arbetet mot att utveckla ett så heltäckande uppföljningssystem som möjligt i form av olika mått och indikatorer på tillgänglighet, som kan användas för att konsekvensbelysa etappmål och åtgärdsstrategier inom övriga delmål. Frånvaron av kvantifierade etappmål får nämligen inte leda till att dessa delar av transportpolitiken får underordnad betydelse.

I själva verket är det de välfärds- och tillväxtorienterade delarna av transportpolitiken som är huvudmotivet för utvecklingen av transportsystemet. I denna del finns det inga skilda synsätt mellan SIKAs och övriga myndigheter – skillnaderna gäller enbart hur delmålet ska uppfattas i förhållande till det övergripande målet. Det finns farhågor att dessa centrala delar av transportpolitiken kan komma på undantag om de inte kvantifieras på samma sätt som trafiksäkerhets- och miljömålen. Därför är det viktigt att man från statsmakternas sida genom preciserade krav på konsekvensbelysning av olika mål och åtgärdsstrategier säkerställer att transportpolitiken utvecklas på ett balanserat sätt.

Visserligen anser vi att konsekvensbelysningen av mål och åtgärdsstrategier i första hand bör ske med utgångspunkt i samhällsekonomiska bedömningar, då dessa innefattar sammanfattande mått på tillgänglighet och dessutom representerar en etablerad och väl definierad metodik att väga samman olika effekter. Eftersom sådana bedömningar inte innefattar fördelningspolitiska effekter och också kan vara svåra att tillämpa i många transportpolitiska sammanhang, bör de emellertid kombineras med andra mått och indikatorer på tillgänglighet för att ge ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt.

Etappmål för funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet har prioriterats

I den mån statsmakterna önskar uttrycka fördelningsambitioner avseende hur transportsystemet ska utvecklas från tillgänglighetssynpunkt så kan det enligt vår bedömning vara lämpligt att låta dessa komma till uttryck i form av preciserade etappmål. De nya beskrivnings- och analysmöjligheter som berörts ovan och som beskrivs i detalj i den ovan nämnda underlagsrapporten, bör på sikt kunna läggas till grund för sådana överväganden.

Uppdraget innebär att funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet bör prioriteras. Arbetet inom ramen för måluppdraget har också varit inriktat på detta.

Vår bedömning är att det, mot bakgrund av det ”Hela resan-perspektiv” som varit utgångspunkt för arbetet med detta mål (se appendix kap 1), bör vara möjligt att inom relativt kort tid identifiera vad som behöver åtgärdas och när detta kan vara genomfört. SIKA vill här framhålla att även med ett ”Hela resan-perspektiv”, som utgår från en helhetssyn på möjligheten att använda transportsystemet, är det viktigt att formulera etappmål för operativa delar bl.a. för att tydliggöra vilka åtgärder som bör vidtas samt för att enkelt kunna följa upp etappmålen.

Beskrivningen i arbetsgruppens rapport av olika länkar i transportsystemet som ska fungera var för sig och tillsammans bör kunna tjäna som utgångspunkt för att lägga fast de krav på tillgänglighet som transportsystemet ska tillgodose för funktionshindrade personer och andra grupper med särskilda behov. Underlaget i form av bl.a. bristanalyser och åtgärdskostnader är emellertid otillräckligt för att nu lägga fast preciserade och tidssatta etappmål.

Vägverket anser emellertid att sådana etappmål blir alltför detaljerade. Verket anser att etappmål i stället bör utformas utifrån en övergripande nivå som beskriver hela reskedjans funktion. Det kan innebära mål som utgår från hur olika grupper upplever sin situation, t.ex. andel barn som anses ha gena och säkra gång- eller cykelvägar till skolan eller andel personer med viss typ av funktionshinder som anser att deras tillgänglighet via kollektiva färdmedel tillgodoses. Verket anser att denna typ av etappmål bäst speglar den helhetssyn på krav på transportsystemet som ”Hela resan-perspektivet” är ett uttryck för. Uppföljningen av sådana mål skulle ske med enkätundersökningar, varav pågående ULF-undersökning är en sådan.

Vi räknar med att underlag för att identifiera åtgärder som erfordras för att tillgodose funktionshindrades krav på tillgänglighet till transportsystemet bör fås genom det uppdrag som getts till trafikverken, Kommunikationsforskningsberedningen, Statens järnvägar m.fl. att utvärdera handikappolitiken inom transportområdet.¹² De analyser som görs inom ramen för detta uppdrag förväntas även resultera i bedömningar av vilka åtgärder som bör vidtas.

Det ovan nämnda uppdraget ska avrapporteras till regeringen år 2001. Vi räknar med att det kan komma att krävas ytterligare någon tid för att bedöma kostnaderna av erforderliga åtgärder. Vi föreslår därför i kapitel 5 att regeringen ska ge Rikstrafiken i uppdrag att senast till slutet av år 2002 föreslå kvantifierade etappmål samt redovisa vilka beräknade kostnader och övriga effekter som följer av de föreslagna målen.

Etappmål för information och utbildning bör läggas fast

Med hänsyn till att funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet uttryckligen prioriterats av regeringen genom såväl det transportpolitiska beslutet

¹² *Utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet*. Delrapport 990430 avseende regeringsuppdrag (rskr 1997/98)

som i måluppsdraget, anser vi att regeringen redan nu bör kunna lägga fast följande etappmål avseende funktionshindrades tillgänglighet:

Senast år 2002 ska personal i olika funktioner i transportmyndigheter, trafik-/sälj företag m.m. vara utbildade eller ha erbjudits utbildning i att bemöta funktionshindrade personer och tillgodose deras behov av stöd.

Senast år 2005 ska det finnas system för information som gör det möjligt för olika grupper av funktionshindrade personer att vara väl informerade före och under en resa. Informationen bör därför kunna inhämtas genom flera sinnen samt vara tillgänglig via olika medier.

Vägverket avstyrker etappmålet om utbildning, som verket anser ligger på en alltför operativ nivå.

I vår diskussion i kapitel 2 av vilken innebörd man bör ge de transportpolitiska etappmålen, har vi konstaterat att man normalt bör eftersträva att uttrycka sådana mål i termer av tillståndsbeskrivningar för transportsystemet. Detta bör göras bl.a. för att markera att dessa mål i första hand ska vara ett stöd för regeringen och riksdagen i den övergripande utformningen av transportpolitiken och inte ett instrument för styrningen av myndigheter och andra aktörer. För detta senare ändamål finns redan utvecklade styrinstrument i form av bl.a. de effektmål och verksamhetsmål som används i regleringsbrev.

Etappmålen skiljer sig emellertid inte från andra typer av mål när det gäller kraven på att de ska vara avstämda mot tillgängliga resurser och uppföljningsbara. En nackdel med mål som uttrycker önskvärda tillstånd är att de blir svåra och resurskrävande att konsekvensbelysa och följa upp. För att över huvud taget komma fram till uppföljningsbara etappmål bedömer vi således att man måste kunna kompromissa med önskemålet att målen ska vara formulerade som tillståndsbeskrivningar för transportsystemet. De ovan föreslagna etappmålen, som närmast har karaktären av prestationsmål, kan sägas vara uttryck för en sådan kompromiss.

Kostnaderna för att uppnå de föreslagna etappmålen har inte beräknats exakt. Däremot pågår det inom trafikverken redan en planering som siktar till att uppnå målen. Att vi inte har en fullständig bild av kostnaderna för att nå målen anser vi vara av underordnad betydelse i detta sammanhang mot bakgrund av att insatser inom detta område mycket tydligt prioriterats av statsmakterna under lång tid och i olika sammanhang. Samtidigt måste de nu aktuella insatserna anses vara av blygsam omfattning i förhållande till de totala anspråken inom området.

4.3 En hög transportkvalitet

Uppdraget inriktat på underlag för en komplettering och breddning av etappmålen

Uppdraget innebär att utveckla metoder och mått så att ytterligare etappmål för transportkvalitet kan läggas fast och följas upp. Arbetet ska inriktas på att de etappmål som finns ska kunna kompletteras med etappmål för samtliga trafikslag och om möjligt för transportsystemet som helhet.

Innebörden av begreppet transportkvalitet har belysts

En betydande del av arbetsgruppens arbete har ägnats åt att försöka ge begreppet transportkvalitet en tydligare innebörd och att komma fram till hur målet om en god transportkvalitet för näringslivet ska kunna vägas in i transportpolitiken på ett mera konkret sätt än hittills. En huvudslutsats är att kopplingarna mellan transportpolitiken och de dimensioner som är mest centrala för transportkvaliteten i ett näringslivsperspektiv ofta är indirekta. Andra åtgärder än övergripande transportpolitiska insatser framstår därför som mer betydelsefulla, åtminstone på kort sikt. På längre sikt är transportpolitiken dock mera betydelsefull, eftersom den definierar de ramar inom vilka transportmarknadens aktörer kan utveckla transportkvaliteten av egen kraft.

Nytt underlag har tagits fram

Underlag i fråga om metoder och mått redovisas i underlagsrapporten från arbetsgruppen för transportkvalitet¹³ samt i den sammanfattande beskrivningen i det särskilda appendix som ingår i denna rapport. Där beskrivs också hur tillgängligheten till transportsystemet varierar för skilda transportanvändare och transportändamål. Hur dessa frågor kan följas upp redovisas också i underlagsrapporten från arbetsgruppen för utveckling av uppföljningssystemet.

Vi föreslår inga nya etappmål

Arbetsgruppen för transportkvalitet har redovisat och analyserat en lång rad möjliga mått och uppföljningsmetoder med särskild inriktning på transportkvaliteten vid godstransporter. Flera tänkbara sätt att bredda och komplettera uppsättningen av etappmål redovisas. Arbetsgruppen stannar dock vid att inte föreslå några nya etappmål, bl.a. beroende på att resursinsatsen för att uppnå dessa mål är ofullständigt kartlagd samtidigt som det är förenat med betydande metodproblem att lägga fast och följa upp etappmål som berör de mera centrala delarna i transportkvalitetsbegreppet. Som sådana viktiga indikatorer på transportkvaliteten för näringslivet anges säkerhet, tidhållning och generaliserade transportkostnader.

¹³ *En hög transportkvalitet för näringslivet* – Underlag om mål, mått och metoder. Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 2000-01-31.

De myndigheter som samverkat i måluppdraget delar arbetsgruppens bedömning och vi föreslår således nu inga nya etappmål inom delmålet en hög transportkvalitet för näringslivet.

Nuvarande etappmål kan behöva omprövas

Nuvarande etappmål för transportkvalitet är helt knutna till utvecklingen av standarden på vägar och järnvägar. Det beslut om inriktningen av infrastrukturinvesteringarna som ska fattas av riksdagen i vår kommer därmed att ha avgörande betydelse för om nuvarande etappmål kommer att kunna uppnås. De beräkningar som genomförts av trafikverken och SIKA inom ramen för den strategiska analysen, som utgör en del av underlaget för inriktningsbeslutet, visar att nuvarande etappmål ej kan uppnås med de resursramar och åtgärdssammansättningar som analysen bygger på. Det talar för att det bör finnas en beredskap för att senare ompröva etappmålen så att de blir förenliga med riksdagens inriktningsbeslut.

Det bör övervägas om det är ändamålsenligt med etappmål för transportkvalitet

Det transportpolitiska delmålet om en hög transportkvalitet för näringslivet har stora beröringspunkter med delmålen för tillgänglighet och positiv regional utveckling. Det framgår bl.a. av att de mått och indikatorer som diskuterats inom respektive arbetsgrupp har många gemensamma nämnare. Samma principiella svårigheter att ge generella etappmål en meningsfull innebörd som tidigare diskuterats i samband med tillgänglighetsmålet gäller också såvitt vi kan förstå för transportkvalitetsmålet. För målet om transportkvalitet är det dessutom svårare att se att det kan finnas anledning att anlägga explicita fördelningspolitiska perspektiv på utvecklingen.

Sammantaget kan dessa förhållanden tala för att det bör övervägas om det över huvud taget är ändamålsenligt att tänka sig etappmål inom detta område. Kanske bör man i stället inrikta sig på att utveckla olika mått och indikatorer för att följa upp utvecklingen på området. Ytterligare ett förhållande som kan tala för detta är att arbetsgruppen har kommit fram till att kopplingarna mellan de faktorer som näringslivet upplever som centrala för transportkvaliteten och övergripande transportpolitiska insatser är tämligen indirekta och kan väntas ge utslag först på relativt lång sikt. Denna slutsats kan emellertid delvis vara betingad av det myndighetsperspektiv som arbetsgruppen av naturliga skäl haft och där bl.a. åtgärder i infrastrukturen stått i fokus. Den är därför kanske mindre giltig i perspektivet av de samlade styrmedel som riksdagen och regeringen förfogar över och där bl.a. skattepolitik och andra konkurrensfrågor får anses ingå.

Ett förhållande som bör beaktas i detta sammanhang är vidare att näringslivets transporter i allt högre grad måste ses i ett internationellt perspektiv. Detta har också belysts översiktligt av arbetsgruppen. En tänkbar inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet inom området skulle dock kunna vara att försöka åstadkomma direkta jämförelser av transportkvaliteten i Sverige och viktigare konkurrentländer. På lång sikt är det kanske inte heller otänkbart att sådana jämförelser också

skulle kunna läggas till grund för etappmål för utvecklingen av transportkvaliteten i Sverige.

4.4 En säker trafik

Uppdraget är förhållandevis preciserat

Uppdraget innebär att utveckla underlag för etappmål för en säker trafik avseende samtliga trafikslag. Arbetet ska inriktas på att kvantifiera etappmål för en säker infrastruktur inom vägtransportssystemet och även på att dela in vägnätet i olika trafiksäkerhetsstandarder. Vidare bör kvantifierade etappmål utifrån personbilars trafiksäkerhetsstandard föreslås för dels nyregistrerade bilar, dels för den befintliga personbilsparken.

Arbetsgruppen har lagt fram förslag i enlighet med uppdraget

Trafiksäkerhetsgruppen har tagit fram konkreta förslag till ytterligare kvantifierade etappmål för samtliga transportslag utom sjöfart och dessutom på vägtrafikområdet lämnat förslag till nedbrutna etappmål för både infrastruktur, fordon och trafikanters beteende.¹⁴

Vid kvantifieringen av etappmålen på vägtrafikområdet har man utgått från att nuvarande etappmålnivå om en halvering av antalet dödade till år 2007 ligger fast. Avsikten har varit att bryta ned nuvarande etappmål genom att precisera de förändringar i infrastruktur, fordon och trafikanters beteende som krävs för att på ett kostnadseffektivt sätt halvera antalet dödade.

Arbetsgruppen konstaterar dock själv att det återstår att redovisa underlag för att belysa dels de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnaderna som är förknippade med nuvarande övergripande etappmål om en halvering av antalet dödade till år 2007, dels om gruppens förslag till målnivåer för de nedbrutna målen är förenliga med en kostnadseffektiv uppfyllelse av nuvarande övergripande etappmål.

Resultaten från den strategiska analysen visar att nuvarande etappmål kan behöva omprövas

Den strategiska analys som trafikverken och SIKA redovisade till regeringen i november 1999¹⁵ visar att det är förenat med stora svårigheter och relativt resurskrävande att uppnå samtliga de etappmål som lades fast i det transportpolitiska beslutet. Analyserna tyder således bl.a. på att målet om högsta antalet dödade i vägtrafiken, särskilt om det ska genomföras i kombination med andra etappmål, kräver relativt kraftfulla transportpolitiska ingrepp i form av avgifter, regleringar

¹⁴ *En säker trafik* – Underlag om mål, mått och metoder. Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 1999-11-29.

¹⁵ *Strategisk analys*, Slutrapportering av regeringsuppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2002-2011, SAMPLAN Rapport 1999:2.

och ändrad investeringsinriktning. En följd av detta blir också att etappmålen för trafiksäkerhet får relativt stora återverkningar på mål som inte är etappmålsbestämda.

Vi utgår ifrån att ställningstagandena i riksdagens beslut om inriktning av den fortsatta investeringsplaneringen kommer att ge anvisningar för hur dessa målkonflikter ska lösas och att en möjlig handlingsväg kan vara att etappmålet för högsta antalet dödade i vägtrafiken ändras med avseende på målnivån eller tidpunkten för när målet ska uppnås. Beslutet om inriktningen av infrastrukturplaneringen för tiden 2002–2011 kommer självfallet också att ge viktig vägledning för utformningen av eventuella etappmål avseende vägarnas och den övriga trafikmiljöns anpassning till nollvisionens krav. Vår rekommendation är därför att de förslag till nya etappmål som lämnas i det följande prövas mot bakgrund av regeringens och riksdagens ställningstaganden avseende den fortsatta investeringsplaneringen och vid behov revideras så att de överensstämmer med övriga etappmål och med den inriktning av infrastrukturinvesteringarna som beslutas.

Våra förslag till etappmål

I kapitel 2 har vi försökt utveckla vår syn på hur etappmålen bör uppfattas för att de ska kunna integreras på ett bra sätt med andra viktiga element i transportpolitiken. En slutsats av denna diskussion är att etappmålen i första hand bör syfta till att utgöra en vägledning för regeringens egen verksamhet och att de därvid bl.a. kan fylla en viktig funktion i dialogen med riksdagen och medborgarna. Därav följer också enligt vår mening att etappmålen bör förbehållas centrala transportpolitiska frågor och i synnerhet sådana frågor som inrymmer svåra avvägningsproblem.

Är etappmål nödvändiga för alla trafikslag?

Enligt vår bedömning är det endast inom vägtrafiken som trafiksäkerheten verkligen utgör en central transportpolitisk fråga, i den meningen att den rör avvägningsfrågor som påverkar transportpolitikens hela inriktning och har betydelse för samhällets resursanvändning i stort. Mot den bakgrunden har vi kommit fram till att det är tveksamt om det finns ett behov att fastställa etappmål för trafiksäkerheten inom övriga transportslag. Nuvarande etappmål för trafiksäkerheten inom järnväg, luftfart och sjöfart ger i alla händelser inte intryck av att avse centrala transportpolitiska avvägningar.

Detta betyder naturligtvis inte att vi inte anser att det angeläget att öka säkerheten över hela transportområdet. Vi tror dock att det kan vara lämpligare att styra insatserna inom järnvägen, flyget och sjöfarten genom effekt- och verksamhetsmål för berörda myndigheter snarare än genom transportpolitiska etappmål.

Vår slutsats i denna del innebär samtidigt att det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt att bibehålla nuvarande etappmål för trafiksäkerhet inom järnväg, flyg och sjöfart. Banverket anser dock att det finns flera skäl som talar för att statsmakterna inte ska decentralisera politiska beslut om trafiksäkerhet på järnväg till myndigheterna. Verket anser bl.a. att när järnvägsolyckor väl inträffat krävs

ofta politiska ställningstaganden både till nivån på den grundläggande säkerheten och till vilka åtgärder som måste genomföras med anledning av olyckan. Vidare bör man enligt Banverket väga in och genom politiska mål säkerställa trafiksäkerheten i den pågående avregleringen av järnvägsmarknaden. Tydliga säkerhetsmål kommer också att behövas som underlag för att finansiera trafiksäkerhetsåtgärder med nya aktörer på marknaden. Banverket framhåller också att allmänheten kommer att ställa krav på statsmakterna att säkerställa en säker järnvägstrafik för kunder och inte minst kringboende som berörs utan att få nytta av järnvägen.

Etappmål för trafiksäkerhet på väg

Att ambitionerna för trafiksäkerheten på väg är en central transportpolitisk avvägningsfråga är odiskutabelt. Vi anser därför att det kan vara angeläget att göra dessa ambitioner ännu tydligare genom en vidareutveckling av nuvarande etappmål. Vi anser att detta i huvudsak kan ske med utgångspunkt i arbetsgruppens förslag.

Som gruppen själv konstaterat i sin underlagsrapport återstår det dock att redovisa ett underlag som kan belysa de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader som är förknippade med förslagen. Som vi tidigare redovisat i kapitel 3 är det två typer av underlag som krävs för att etappmålen ska kunna kvantifieras: Dels underlag för att fastställa nivån på det ”övergripande” etappmålet, som för närvarande innebär en halvering av antalet dödade till år 2007, dels nivån på de nedbrutna etappmålen – dvs. de krav på infrastruktur, fordon och trafikanters beteende som bedöms vara förenliga med en kostnadseffektiv uppfyllelse av det övergripande etappmålet.

Med hänsyn framför allt till att det således återstår att visa att gruppens förslag till målnivåer för de nedbrutna målen är förenliga med en kostnadseffektiv uppfyllelse av nuvarande etappmål, bedömer vi att det för närvarande endast är möjligt att lägga ett principförslag i enlighet med arbetsgruppens rekommendationer. Vi föreslår därför, utan att nu kunna ange de exakta målnivåerna, att regeringen lägger fast etappmål för:

- Vilken andel av vägtrafikarbetet som ska ske på vägar med en viss trafiksäkerhetsstandard enligt Vägverkets definition.
- Vilken andel av trafikarbetet i tätort som ska ske i en trafikmiljö som uppfyller kriteriet god trafiksäkerhet enligt Vägverkets definition.
- Vilken andel av nyregistrerade fordon som ska uppfylla kraven enligt Vägverkets definition på hög säkerhetsklass respektive medelhög säkerhetsklass.
- Vilken andel av fordonen i trafik som ska uppfylla kraven enligt Vägverkets definition på hög säkerhetsklass respektive medelhög säkerhetsklass.
- Antalet hastighetsöverträdelser i vägtrafiken
- Andelen onyktra förare rapporterade vid poliskontroller
- Andelen personer som använder bilbälte under färd

Innan etappmålen kvantifieras och läggs fast av regeringen bör dock Vägverket få i uppdrag att överslagsmässigt kontrollera vilka målnivåer som approximativt kan antas överensstämja med en kostnadseffektiv åtgärdssammansättning, givet nuvarande etappmål. Vidare bör det ingå i uppdraget att stämja av att de målnivåer Vägverket kommer fram till är förenliga med det inriktningsbeslut som riksdagen fattar. Om t.ex. målet för högsta antalet dödade i vägtrafiken år 2007 ändras med avseende på nivå eller tidpunkt som följd av riksdagens inriktningsbeslut bör även de föreslagna kompletterande etappmålen konsekvensändras. Vidare bör det säkerställas att de riktlinjer för investeringarna i väginfrastrukturen som läggs fast genom inriktningsbeslutet är förenliga med de etappmål som föreslås för säkerhetsnivån på vägar och i övriga trafikmiljöer.

Vi bedömer att Vägverket i princip redan har material som översiktligt kan belysa dessa frågeställningar och att det därför bör vara möjligt att ta fram det underlag som erfordras för att regeringen ska kunna lägga fast kvantifieringar för ovan angivna etappmål till årets budgetproposition.

Etappmålen måste konsekvensbelysas ytterligare

Som redovisats i underlagsrapporten och i kapitel 3 saknas för närvarande underlag för att avgöra om målet om en halvering av antalet dödade i vägtrafiken är välvägt med hänsyn till de kostnader och uppoffringar som är förenade med att uppnå målet. Som tidigare berörs räknar vi med att statsmakternas syn på denna avvägning åtminstone delvis kommer att klargöras genom det beslut om inriktningen av infrastrukturinvesteringarna som riksdagen ska fatta senare i vår. Även efter ett sådant beslut bedömer vi emellertid att det bör vara angeläget att konsekvensbelysa olika etappmålnivåer ytterligare. Vi återkommer i kapitel 5 till hur detta kan åstadkommas.

Som tidigare framhållits saknas också allttjämt underlag som visar att de förslag till kvantifieringar av nedbrutna etappmål som lagts av arbetsgruppen skulle vara förenliga med en kostnadseffektiv uppfyllelse av målet om högsta antal dödade i vägtrafiken år 2007. Även efter en ny prövning av Vägverket kan man räkna med att målnivåerna kommer att vara ofullständigt konsekvensbelysta. De nedbrutna etappmålen bör därför betraktas som provisoriska i den mening som angetts i avsnitt 4.1. Skälet att vi ändå föreslår att regeringen fastställer nya etappmål är att vi bedömer att trafiksäkerhetsmålen behöver konkretiseras och att nedbrutna mål kan ha en positiv effekt som planeringsriktlinjer för regeringen och i senare led även för berörda sektorsansvariga myndigheter och därigenom aktivt bidra till att nytt beslutsunderlag avseende lämpliga målnivåer tas fram.

Vissa av de nedbrutna etappmålen för vägtrafiken kan förefalla väl detaljerade för att läggas till grund för transportpolitiska etappmål. Eftersom insatser på infrastruktur-, fordons- och trafikantsidan samverkar och måste avvägas mot varandra, har vi emellertid sett det som nödvändigt att innefatta samtliga dessa tre områden för att det ska vara möjligt att utveckla en väl balanserad etappmålsuppsättning.

Det bör även påpekas att det kan erfordras nya insatser och ökade resurser för att följa upp de föreslagna målen. Det mål som avser trafikarbetet i tätort bedöms vara särskilt krävande att följa upp. Vidare är några av målen formulerade så att uppföljningen måste ske på ett insiktsfullt sätt. Man måste t.ex. vara uppmärksam på att andelen onyktra rapporterade i poliskontroller påverkas starkt av med vilken intensitet och enligt vilka mönster polisen utför sina kontroller.

4.5 En god miljö

Uppdraget omfattar olika delområden

Uppdraget har varit att utveckla underlag och föreslå etappmål för att följa upp trafikens påverkan på människors hälsa, att utveckla underlag för och lämna förslag till etappmål för kretsloppsanpassningen inom transportsystemet samt att fortsätta arbetet med att utveckla uppföljningsbara etappmål för att minimera den påverkan som transportsystemet ger upphov till på bebyggelsemiljön, natur- och kulturmiljön, den biologiska mångfalden samt hushållningen med mark, vatten och andra resurser.

Miljömålskommittén arbetar vidare med underlaget

Underlaget från arbetsgrupperna för hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och transportsystemets påverkan på bebyggelse samt natur- och kulturmiljön har tillsammans med SIKA:s kommentarer redovisats till regeringen i oktober 1999. Regeringen har lämnat materialet vidare till Miljömålskommittén¹⁶ som ska avlämna sitt betänkande i juni månad.

Kommittén ska utvärdera de miljömässiga och samhällsekonomiska inklusive statsfinansiella och sektorsspecifika konsekvensanalyserna av delmål eller åtgärder som regeringen eller myndigheterna föreslagit. Om det behövs ska kommittén lämna förslag till ytterligare delmål. Kommittén ska redovisa sitt arbete till regeringen senast den 1 juli 2000.

Sedan oktober månad har det också pågått ett fortsatt utvecklingsarbete med utgångspunkt i det material som tagits fram inom måluppdraget. Detta gäller framför allt delområdet transportsystemets påverkan på natur- och kulturmiljön.

Förslagen inom miljöområdet är inte konsekvensbelysta

Samtliga de förslag eller idéutkast till etappmål som tagits fram av de arbetsgrupper som arbetat inom det transportpolitiska delmålet en god miljö måste enligt SIKA:s uppfattning tills vidare betraktas som principförslag, eftersom de utformats utan hänsyn till transportpolitiken i stort. De kan således endast ses som ett första steg på vägen mot transportpolitiska etappmål.

¹⁶ Miljömålskommittén (dir 1998:45) ska göra en samlad översyn av vilka delmål som behövs för uppfyllande av de nationella miljökvalitetsmålen enligt miljöpropositionen (1997/98:145).

Som framgått av våra överväganden i kapitel 3 bedömer vi dock att miljöområdet, i likhet med trafiksäkerhetsområdet, bör vara väl lämpat för etappmål. Vi anser därför att det fortsatta utvecklingsarbetet bör inriktas på att med utgångspunkt i det material som tagits fram inom måluppdraget arbeta vidare med att konsekvensbelysa olika åtgärdsstrategier och målambitioner.

Etappmål för hälsoeffekter och kretsloppsanpassning borde kunna utformas med utgångspunkt i tillgängligt underlag

Inom hälso- och kretsloppsområdet bedömer vi att det redan finns en någorlunda god bild av vilka långsiktiga mål som bör gälla, och att det därför inte bör finnas några principiella svårigheter att lägga fast etappmål inom dessa områden.¹⁷ Regeringen bör dock se till att tillgängligt underlag kompletteras, så att diskuterade målnivåer blir konsekvensbelysta i förhållande till övriga delar av transportpolitiken.

Den aspekt av delmålet för en god miljö som sannolikt är mest komplicerad att kvantifiera och tidssätta i form av etappmål är transportsystemets påverkan på bebyggelse, natur- och kulturmiljö m.m. Detta beror på att denna aspekt på delmålet i sig inrymmer hänsyn till många olika faktorer, samtidigt som det önskvärda tillståndet också kan skifta beroende på hur transportsystemet samspelar med omgivningen. I ett första steg måste det därför tydliggöras vad det egentligen innebär att reducera transportsystemets negativa påverkan på bebyggelse-, natur- och kulturmiljö.

Arbetsgruppen för detta delområde föreslår som tidigare redovisats en modell som bygger på principen för kvalitetsmärkning.¹⁸ Vi bedömer att inriktningen mot att ta fram ett sammansatt mått är det enda möjliga med hänsyn till att transportsystemets påverkan på omgivningen är så mångfacetterad. En förutsättning för att det ska vara meningsfullt att lägga fast etappmål i egentlig mening är emellertid att det går att tydligare precisera de effekter på bebyggelse, natur- och kulturmiljö m.m. som kan accepteras i ett långsiktigt perspektiv.

Ytterligare utvecklingsarbete behövs

Sammantaget är det vår bedömning att det bör vara fullt möjligt att lägga fast etappmål inom de ovan angivna områdena. Med hänsyn till att ambitionerna på miljöområdet kan antas få stora återverkningar på transportsystemet som helhet framstår det också som angeläget från transportpolitiska utgångspunkter att de prioriteringar och avvägningar som statsmakterna gör i detta avseende kan konkretiseras i form av t.ex. etappmål.

¹⁷ Projekt "Hälsa" inom ramen för arbetet med "Miljömålsuppdragen". Bilaga 1 i SIKA:s delredovisning av måluppdraget 99-10-01. Rapport från "Hälsogruppen" 1999-09-08 respektive Underlag samt förslag till Etappmål för Kretsloppsanpassning. Bilaga 2 i SIKA:s delredovisning av måluppdraget 99-10-01. Rapport från arbetsgrupp 1999-09-13.

¹⁸ Mål, mått och uppföljning av natur- och kulturvärden i transportsystemet. En strategi. Bilaga 3 i SIKA:s delredovisning av måluppdraget 99-10-01. Uppdaterad rapport från arbetsgrupp 1999-12-28. Även Vägverket rapport 1999:171.

Enligt SIKA:s bedömning återstår det dock ett betydande utredningsarbete innan detta blir möjligt. Inte minst erfordras det betydande insatser för att de målnivåer som diskuteras i underlaget ska kunna bli konsekvensbelysta i förhållande till övriga delar av transportpolitiken. I dessa avseenden kan naturligtvis också det utredningsarbete som pågår inom bl.a. Miljömålskommittén förväntas få stor betydelse.

Naturvårdsverket anser med hänvisning till arbetsgruppens rapport (se även referat i appendix) att etappmål bör läggas fast för trafikens effekter på människors hälsa.

4.6 En positiv regional utveckling

Uppdraget inriktat på att ta fram indikatorer

Uppdraget har varit att utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp delmålet en positiv regional utveckling med inriktning på att utveckla indikatorer eller mer avgränsade mått på de regionala utvecklingsförutsättningarna.

Nytt underlag om indikatorer och förhållningssätt till delmålet har tagits fram

Av underlagsrapporten avseende delmålet positiv regional utveckling¹⁹ framgår att det tagits fram nytt underlag om indikatorer och förhållningssätt till delmålet, men att det i dagsläget inte finns något färdigt förslag till mått och indikatorer för att mäta transportsystemets bidrag till delmålet. Inriktningen på arbetet har varit att ta fram mått och indikatorer som mäter tillgänglighet i form av internationell och inomnationell tillgänglighet, den lokala arbetsmarknadens storlek och sammansättning, tillgänglighet till högre utbildning och forskning, tillgänglighet till offentlig och privat service, möjlighet till godstransporter, regionförstoringsmått som mäter tillgänglighetsförbättringar i kritiska intervall samt mått som mäter samordningsgrad med åtgärder inom andra samhällsområden.

Skilda uppfattningar om innebörden av delmålet

Av arbetsgruppens rapport framgår att det finns olika tolkningar av transportpolitikens delmål om positiv regional utveckling, och att dessa skillnader i hur delmålet uppfattas kan bero på att de transportpolitiska och regionalpolitiska riktlinjerna uppfattas på olika sätt.

SIKA:s uppfattning är att det transportpolitiska utvecklingsarbetet tillsvidare måste utgå ifrån det transportpolitiska beslut som riksdagen fattat. Detta gäller i

¹⁹ *Mått på regionala utvecklingseffekter*. Underlag om indikatorer och mått för transportsystemets bidrag till en positiv regional utveckling. Rapport från arbetsgrupp inom SIKA:s måluppdrag 2000-01-31.

synnerhet som beslutet är förhållandevis tydligt på denna punkt och att det klart anges i propositionen att delmålet ska uppfattas som ett selektivt fördelningsmål och som en restriktion i förhållande till det övergripande transportpolitiska målet.²⁰

I denna fråga har dock NUTEK en annan syn. NUTEK anser att den betoning av regional utveckling och tillväxt som finns inom regionalpolitiken bör leda till att delmålet i det transportpolitiska beslutet bör omtolkas, så att det ligger mera i linje med regionalpolitiken och att detta även bör vara en naturlig följd av att kommunikationsfrågorna och de regionala tillväxtfrågorna numera handläggs i samma departement. NUTEK menar således att inte endast det övergripande transportpolitiska målet utan även delmålet om positiv regional utveckling bör innefatta en tillväxtdimension utöver de fördelningspolitiska aspekterna.

Här kan vi endast konstatera att dessa skillnader i synsätt föreligger. Vi utgår också ifrån att riksdag och regering kommer att utfärda nya transportpolitiska riktlinjer om man önskar förändra innebörden i delmålet om positiv regional utveckling. Det bör också påpekas att de skillnader i synsätt som vi här redogjort för knappast har påverkat resultatet av arbetsgruppens arbete, eftersom de indikatorer som utvecklingsarbetet hittills inriktats på kan vara användbara såväl i ett fördelningsperspektiv som i ett mera allmänt välfärds- och tillväxtperspektiv.

Det återstår mycket utvecklingsarbete för att få fram en bra uppsättning indikatorer

Vi delar arbetsgruppens uppfattning att de metoder, mått, indikatorer och kvalitativa bedömningar som föreslås knappast ger något entydigt svar på frågan hur stora regionala effekter enskilda åtgärder i transportsystemet ger. Inte heller ger de en entydig bild av transportsystemets bidrag till uppfyllelsen av det transportpolitiska delmålet om en positiv regional utveckling.

Föreslagna mått och indikatorer förutsätter i flera fall en tillämpning av SAM-PERS-modellen som vi bedömer vara både möjlig och lämplig. Det bör också leda till att regionala utvecklingseffekter beaktas bättre än hittills, t.ex. vid generering av alternativa åtgärder i transportsystemet. Detta gäller även mått på t.ex. inomregional tillgänglighet till service som erfordrar att GIS-inriktade modeller tillämpas.

Man måste dock vara uppmärksam på att mått och indikatorer bör vara uppföljningsbara om de ska belysa transportsystemets bidrag till den regionala utvecklingen. En viktig fråga i fortsatt utvecklingsarbete blir därför att analysera behov av rutiner och resurser för att uppdatera erforderliga data som behövs för att analysmodellerna ska kunna tillämpas.

Ansatzerna i arbetsgruppens rapport till hur regionala effekter bättre ska kunna beaktas i planerings- och beslutsprocessen måste emellertid utvecklas och anpassas ytterligare innan de kan börja användas i den konkreta planeringen. Ett sådant utvecklingsarbete förväntas ske inom ramen för det strategiska uppdraget

²⁰ Prop 1997/98:56, s. 33-34.

om att klargöra sambandet mellan infrastruktur och regional utveckling, som ska vara klart i januari år 2001.

4.7 Förslag till rapportering av måluppfyllelse

Vi ställer oss bakom de överväganden och förslag som presenteras i rapporten från den arbetsgrupp som under Statskontorets ledning föreslagit innehåll i och former för rapporteringen av uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Arbetsgruppens överväganden refereras i det särskilda appendix som fogats till denna rapport och ingår i sin helhet bland de underlagsrapporter som bifogas redovisningen av måluppdraget.²¹

Trafikverkens årsredovisningar kommer även i fortsättningen att vara regeringens viktigaste beslutsunderlag när det gäller att styra myndigheternas inre organisation och verksamhet. Den årliga rapporteringen av uppföljningen av transportsektorn ska ge underlag för beslut om vad som bör göras inom transportsystemet som helhet för att nå en bättre uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Den blir därmed ett komplement till årsredovisningarna. Att den årliga uppföljningen av de transportpolitiska målen kommer att användas som beslutsunderlag i budgetprocessen följer naturligt av att regeringen enligt det senaste transportpolitiska beslutet årligen i samband med budgetpropositionen ska redovisa för riksdagen hur de transportpolitiska målen har uppfyllts.

Den årliga uppföljningsrapporten kan ersätta trafikverkens miljörapport

Vi anser att det finns ett behov av en samlad redovisning av utvecklingen och tillståndet inom hela transportsektorn. Samtliga transportpolitiska delmål och vissa etappmål är transportslagsövergripande. Trafikverkens gemensamma miljörapport liknar på flera sätt kapitlet om en god miljö i den föreslagna årliga uppföljningen. Den gemensamma miljörapporten därför bör kunna avskaffas och ersättas av redovisningen av miljömålet i den nya uppföljningsrapporten.

Ett komplement till långsiktiga infrastrukturplaner

Syftet med den årliga uppföljningen är inte att den ska utgöra ett underlag för förändringar i förhållande till de åtgärder som har planerats i de långsiktiga planerna. Den årliga uppföljningen av transportsektorn bör dock kunna komplettera de tioåriga infrastrukturplanerna för väg och järnväg på såväl nationell som regional nivå och som revideras vart fjärde år. På årlig basis bör man kunna följa utvecklingen inom de olika transportpolitiska delmålen för att kunna avgöra om utvecklingen går åt rätt håll och om det är möjligt att nå de fastställda etappmålen.

²¹ Förslag till uppföljning av de transportpolitiska målen. Rapport från arbetsgrupp inom SIKA:s måluppdrag 1999-10-01. Även Statskontorets rapport 1999:33.

Den årliga uppföljningen kan komma till användning genom att helt eller delvis ersätta den lägesanalys som under pågående planarbete, upprättande av infrastrukturplaner för åren 2002–2011, varit det första steget i den s.k. inriktningsplaneringen. Rapportering av måluppföljning bör till väsentliga delar kunna fylla de funktioner som lägesanalysen har att beskriva nuläge och utveckling inom varje delmål, föreslå såväl strategiska områden att analysera vidare som upplägg av det fortsatta arbetet med inriktningsplaneringen.

Fördelning av ansvar för rapporteringar av måluppföljning

SIKA föreslås få ansvaret för att efter samråd med bl.a. trafikverken ställa samman den årliga uppföljningsrapporten. Ett viktigt skäl för detta är att rapporten är transportslagsövergripande. Samtidigt bör trafikverken garanteras insyn i arbetet. SIKA är också beroende av underlag från de fyra trafikverken. Dessa bör därför ansvara för att uppgifter om tillstånd och åtgärder förmedlas till SIKA i god tid innan rapporten överlämnas till regeringen.

Vi föreslår att regeringen skriver in i trafikverkens instruktioner att de ska bistå SIKA med alla data och uppgifter som myndigheten behöver för att kunna utarbeta en årlig uppföljningsrapport. Samtidigt bör det av SIKA:s instruktion framgå att myndigheten har till uppgift att årligen sammanställa en uppföljningsrapport för hela transportsektorn.

Tidpunkt för redovisningen

Enligt regeringsuppdraget ska SIKA årligen med början i maj 1999 i samråd med trafikverken lämna underlag för regeringens redovisning till riksdagen av hur de transportpolitiska etappmålen har uppfyllts. SIKA anser att regeringen bör överväga om det enligt arbetsgruppens bedömning finns anledning att ändra datumet för redovisning till månadsskiftet mars/april. Skälet skulle vara att fackdepartementen genomför sina så kallade mål- och resultatdialoger med myndigheterna under april och maj. En sådan ändring av redovisningstidpunkten bör dock ske tidigast fr.o.m. år 2001.

Ansvar och resurser för insamling av data

Att skapa ett system för en fortlöpande uppföljning av de transportpolitiska målen kräver att tillgången på data i framtiden säkerställs, vilket som i sin tur kräver att någon *ansvarig* för produktionen av data är utpekad. För jämförelser mellan trafikslagen krävs en harmonisering av *definitionerna*. Vidare bör *kvaliteten* i statistiken beskrivas.

Även annan än officiell statistik kan i praktiken ha en garanterad kontinuitet som gör den lämplig att använda för uppföljningen. Det gäller till exempel den statistik som verk och myndigheter producerar för sin egen uppföljning.

Om det finns officiell statistik inom området faller detta ansvar på den statistikansvariga myndigheten, i annat fall på den myndighet som har tillsynsansvar eller

liknande. Det måste slås fast vilka myndigheter som ska svara för att årligen rapportera uppgifterna till SIKA inför den samlade måluppföljningen.

Det är viktigt att uppmärksamma att uppföljning av föreslagna mål och mått kommer att ställa krav på en kontinuerlig insamling av en stor mängd data. Detta kommer att kräva stora resurser för insamling och bearbetning av data. Innan krav på uppföljning av mål och mått preciseras bör det därför klargöras att erforderliga resurser för hantering av sådana data kommer att finnas tillgängliga.

5 Förslag till fortsatt utvecklingsarbete

5.1 Utgångspunkter

Åtskilligt underlag har tagits fram

Enligt vår bedömning har mycket värdefullt underlagsmaterial och nya synsätt på målstyrningen kommit fram genom arbetet inom måluppdraget. Sammantaget innebär detta att vi bedömer att det finns goda förutsättningar för ett fortsatt konstruktivt utvecklingsarbete avseende de transportpolitiska målen. Som utvecklas närmare i det följande anser vi dock att utvecklingsarbetet kan behöva organiseras annorlunda än hittills om det ska bli långsiktigt framgångsrikt.

Målen roll i transportpolitiken behöver klargöras

Den principiella diskussion vi tidigare fört visar att det inte är självklart på vilket sätt ett utvecklat system med etappmål ska kunna förenas med transportpolitiken i stort. I kapitel 2 har vi dock försökt dra upp konturerna till ett förhållningssätt till etappmål som vi bedömer ligger i linje med de transportpolitiska riktlinjerna i övrigt.

Ytterst är det naturligtvis riksdagen och regeringen som måste ta ställning till behovet av att precisera de transportpolitiska riktlinjerna. Erfarenheterna från bl.a. måluppdraget visar dock att transportpolitiken och sambandet mellan dess olika beståndsdelar kan uppfattas på skiftande sätt i olika delar av samhället och att tolkningen av de transportpolitiska riktlinjerna också kan skilja sig starkt åt mellan olika myndigheter. Enligt vår uppfattning finns det därför ett behov av att ytterligare klargöra de principiella utgångspunkterna för målstyrningen på övergripande nivå och vilken roll etappmålen ska ha i transportpolitiken.

Stora utvecklingsbehov inom olika delområden

Av den tidigare redovisningen framgår att en vidareutveckling av de transportpolitiska målen kräver betydande utvecklingsinsatser inom olika delområden. Vi tolkar också bl.a. de uppdrag avseende en fortsatt utveckling av etappmål som återfinns i SIKAs regleringsbrev för år 2000 så att regeringen vill se ett fortlöpande utvecklingsarbete på detta område. Som framgår av de bilagda underlagsrapporterna har också arbetsgrupperna lämnat en rad förslag till fortsatt utvecklingsarbete.

Arbetets nuvarande inriktning leder till uppsplittring av transportpolitiken

Sedan länge har det påtalats brister när det gäller hur väl de olika trafikgrenarna samverkar mot en gemensam transportpolitik. Behovet av ett transportslagsövergripande synsätt har t.ex. betonats i det transportpolitiska beslutet 1998.

Under arbetet med måluppdraget har det därtill blivit allt tydligare att transportpolitiken också håller på att separeras i skilda segment, uppdelade efter de transportpolitiska delmålen. Trafiksäkerhet, god miljö, tillgänglighet, transportkvalitet och regional utveckling förefaller alltmer uppfattas som egna politikområden, där det är möjligt att utveckla strategier och mål utan hänsyn till andra delar av transportpolitiken. Såvitt SIKA kan förstå är detta en utveckling som går stick i stäv mot den helhetssyn på transportpolitiken som riksdag och regering eftersträvar.

Vi har i kapitel 2 diskuterat etappmålens roll i transportpolitiken och kommit fram till att etappmål som ska ha stark direkt eller indirekt styrverkan på olika aktörer alltifrån regeringen till myndigheter, kommuner, enskilda företag och hushåll ställer mycket stora krav på avvägningar, inte endast inom ramen för transportpolitiken utan också mot mera överordnade samhällsmål. Vår slutsats är att man tillsvidare i flera fall bör se etappmålen som planeringsriktlinjer och att det kanske inte ens på lång sikt är ändamålsenligt att uttrycka ambitionerna inom alla transportpolitiska delmål genom kvantifierade och tidsbestämda etappmål.

Andra arbetsformer behövs

Redan i den lägesrapport som redovisades till regeringen i maj 1999 konstaterade vi att arbetsformerna i måluppdraget visat sig tungrodda och inte särskilt produktiva. Även om måluppdraget lett fram till värdefulla insikter om målstyrningens komplexitet och vilka förutsättningar som finns för det fortsatta utvecklingsarbetet är resultatet i form av konkret beslutsunderlag för utformningen av etappmål ganska begränsat.

Delvis kan detta vara ett resultat av att många av de myndigheter som samverkat i måluppdraget samtidigt varit hårt belastade av andra uppdrag och att enbart samordningen och koordineringen av olika parallella aktiviteter krävt betydande insatser. Även om det varit förvånansvärt enkelt att få till stånd en fungerande löpande samverkan och arbetsfördelning mellan myndigheterna, har möjligheterna att prioritera resurser för just det transportpolitiska måluppdraget naturligtvis skiftat mellan olika aktörer. Även SIKA, som måste anses ha ett huvudansvar för genomförandet av uppdraget, har genom den arbetsbelastning som främst inriktningsplaneringen medfört i praktiken haft begränsade resurser tillgängliga för måluppdraget.

Enligt SIKA:s uppfattning ligger huvudproblemet emellertid mindre i arbetsbelastningen som sådan och mer i organisationen av uppdraget. Att ta fram ett komplett beslutsunderlag för transportpolitiska mål är en krävande uppgift, som fordrar insatser från många olika kompetenser och ett brett engagemang hos de mest berörda myndigheterna. SIKA:s bedömning är att det är svårt att åstadkomma ett sådant engagemang genom ett samverkansuppdrag mellan många olika

myndigheter. Sannolikt skulle det vara lättare att mobilisera erforderliga utredningsresurser om varje inblandad myndighet hade ett direkt eget redovisningsansvar inför regeringen.

Erfarenheterna från det hittillsvarande arbetet inom måluppdraget är i alla händelser att det i den samverkan som förekommit mellan myndigheterna uppenbarligen varit lättare att samlas kring ambitiösa målformuleringar än kring en beskrivning av de resurser, åtgärder och uppoffringar som krävs för att realisera målen. Vår slutsats är därför att andra arbetsformer fordras om man snabbt vill komma fram till konkreta resultat i form av ett förbättrat beslutsunderlag.

5.2 Förslag till prioriteringar i det fortsatta utvecklingsarbetet

Nuvarande etappmål bör konsekvensbelysas ytterligare

Vi har tidigare pekat på att de konsekvensanalyser avseende etappmål för en god miljö och en säker trafik som genomförts inom ramen för den strategiska analysen i inriktningsplaneringen visat på de målkonflikter som finns mellan olika delmål. Bland annat framgår att vissa etappmål förefaller omöjliga att nå samtidigt inom rimliga resursramar. Det är inte heller otänkbart att dessa målkonflikter kommer att förstärkas ytterligare om de förslag till etappmål som lämnas i kapitel 4 fastställs av regeringen. De åtgärdsanalyser som genomförts inom den strategiska analysen tyder således på att vissa etappmål bör omprövas med avseende på målnivå och/eller målar.

Samtidigt finns det förutsättningar att förbättra och ytterligare bredda dessa åtgärdsanalyser och ett sådant arbete bör enligt vår mening föregå en definitiv omprövning av etappmålen. Det pågår också ett parallellt utredningsarbete inom bl.a. Miljömålskommittén och Klimatkommittén som i hög grad berör etappmålen inom delmålet en god miljö och som kan ge nya förutsättningar som behöver analyseras i ett transportpolitiskt sammanhang.

Ytterligare en komplikation kan vara att åtgärder kan verka på olika sätt och att sammansättningen och effekterna av åtgärderna därför kan bli olika beroende på när i tiden ett etappmål ska uppnås. Några sådana analyser har veterligen inte gjorts för befintliga etappmål, men arbetsgruppen för trafiksäkerhet har kommit fram till att sådana analyser kan vara viktiga för utfallet och att de därför bör genomföras.

Långsiktiga målnivåer behöver klargöras

Främst på hälsoområdet finns i vissa fall en oklarhet om vilka långsiktiga mål som bör uppnås utifrån perspektivet att inga hälsoförluster ska uppkomma. En sådan osäkerhet om de långsiktiga utsläppsmålen finns också på koldioxidområdet eftersom såväl nuvarande etappmål som aktuella internationella överenskommelser på klimatområdet endast kan uppfattas som steg på vägen mot ett

långsiktigt hållbart tillstånd. För att klarlägga de långsiktiga målnivåerna på dessa områden fordras ytterligare forskningsinsatser.

Sannolikt finns det skäl att diskutera långsiktiga målnivåer också på trafiksäkerhetsområdet om man bryter ner målet i olika delkomponenter, eftersom nollvisionen kan tänkas bli förverkligad genom olika kombinationer av åtgärder som syftar till att påverka fordon, infrastruktur och trafikanter.

För delmålen tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling förefaller det däremot, som tidigare beskrivits, vara svårt att utom i vissa specialfall över huvud taget lägga fast långsiktiga mål. Därmed är det också enligt SIKAs uppfattning tveksamt om det är meningsfullt att tala om etappmål på dessa områden.

Uppföljningsbara mått måste utvecklas och produceras

Det är knappast meningsfullt att lägga fast etappmål om dessa inte kan följas upp på ett tillfredsställande sätt. I underlagsrapporten om uppföljningssystem²² finns detaljerade förslag till uppföljningsmått med förslag om vem som ska ansvara för uppföljningen. Insamlingen och bearbetningen av olika uppgifter ofta kan vara relativt resurskrävande och det finns stora luckor också i den mera grundläggande transportstatistiken, exempelvis om kollektivtrafik och godstransporter. Därför bör varje ställningstagande om mål och mått från regeringens sida vara kopplat till en beredskap att ställa tillräckligt budgetutrymme till förfogande för att etablera trovärdiga uppföljningssystem.

Även i uppföljningen av befintliga etappmål finns ett behov av att se över uppföljningsmått, t.ex. transport- och trafikarbete och emissioner, för att säkerställa att de mäter utvecklingen med tillräcklig precision.

I kapitel 2 och 3 diskuteras om det är möjligt eller meningsfullt att utveckla etappmål för delmålen tillgänglighet (vid sidan av funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet), transportkvalitet och positiv regional utveckling och att det i stället kanske är bättre att satsa på att kunna konsekvensbelysa etappmål för trafiksäkerhet och miljö utförligt i dessa dimensioner. Vid en sådan inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet blir det naturligtvis extra angeläget att snabbt kunna utveckla bra mått och indikatorer för att kunna belysa de effekter på tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling som varierande ambitionsnivåer i fråga om trafiksäkerhets- och miljömål får.

Förutsättningarna för nya etappmål måste klarläggas

Det bör ha framgått i det föregående att vi anser att det återstår mycket arbete när det gäller att klarlägga förutsättningarna för nya etappmål. Detta arbete måste ske på olika tidssikt, beroende på hur välutvecklat det nuvarande beslutsunderlaget är.

²² Förslag till uppföljning av de transportpolitiska målen. Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 1999-10-01. Även Statskontorets rapport 1999:33.

Vi anser således att Vägverket redan i samband med vårens inriktningsbeslut för transportinfrastrukturen bör få i uppdrag att bedöma vilka målnivåer som med då givna förutsättningar bör åsättas de nya etappmål för en säker trafik som vi föreslagit i föregående kapitel. Vi bedömer att detta uppdrag bör kunna genomföras så snabbt att det kan avrapporteras i tid för att det ska vara möjligt för regeringen att lägga fast etappmålen i årets budgetproposition.

Mot bakgrund av vad vi anfört i avsnitt 4.2 anser vi vidare att regeringen bör ge Rikstrafiken i uppdrag att i samverkan med respektive trafikverk senast till slutet av år 2002 föreslå vilka kvantifierade etappmål som kan vara motiverade med utgångspunkt från en helhetssyn på funktionshinder tillgänglighet till transportsystemet samt redovisa vilka beräknade kostnader och övriga effekter som skulle följa av dessa etappmål.

Som tidigare framgått finns också idéutkast till nya etappmål på olika områden, bl.a. för hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och påverkan på natur och kulturmiljön. Sannolikt krävs dock ett omfattande utvecklingsarbete innan dessa ansatser är mogna att läggas fast som utgångspunkter för en sammanhållen transportpolitik.

5.3 Förslag till organisation av ett fortsatt utvecklingsarbete

Näringsdepartementet bör samordna arbetet

I avsnitt 5.1 drog vi slutsatsen att arbetet för att ta fram beslutsunderlag för nya etappmål och etappmålnivåer kräver ett bredare engagemang i de berörda myndigheterna och att ett direkt redovisningsansvar inför regeringen kan vara ett medel att åstadkomma detta. SIKAs förslag är därför att regeringen genom Näringsdepartementet tar ett mera direkt övergripande ansvar för det fortsatta utvecklingsarbetet av de transportpolitiska målen.

Ytterligare ett skäl att regeringen mera direkt bör leda utvecklingsarbetet avseende de transportpolitiska målen är att dessa mål – till skillnad från myndigheternas verksamhets- och effektmål – är avsedda att ge vägledning för regeringens egen verksamhet. Etappmålen bör således – lika litet som andra transportpolitiska mål – ha direkt styrverkan på myndigheter, företag eller enskilda som kan vara berörda av dem. I stället bör de utgöra underlag för en dialog mellan regering och riksdag och bilda utgångspunkten för användningen av de olika transportpolitiska medel som statsmakterna förfogar över i form av t.ex. lagstiftning, normer, effekt- och verksamhetsmål för myndigheter, avgifter, subventioner, information, etc. Ansvaret för genomförandet av etappmålen bör således inte delegeras till trafikverken och andra myndigheter. Dessa bör snarare ses som en av flera olika kanaler att verkställa åtgärder för att nå målen.

Detta kan ske genom att regeringen, bl.a. med utgångspunkt i de årliga uppföljningar som ska göras av de transportpolitiska målen, ger de myndigheter som har ansvar och kompetens inom olika delområden direkta uppdrag att ta fram

beslutsunderlag inom dessa områden. Tanken är att myndigheterna ska få lättare att avsätta erforderliga resurser för ändamålet om man blir direkt redovisningsansvariga inför regeringen. Samordningsbehov som kan finnas mellan olika trafikgrenar och mellan transportsektorn och andra samhällssektorer bör i första hand säkerställas på regeringsnivå, eventuellt med analysbistånd från SIKA eller andra myndigheter som regeringen finner lämpliga.

Vi är medvetna om att den modell för det fortsatta arbetet som SIKA nu föreslår inte är självklar. För att bli framgångsrik förutsätter den t.ex. ett starkare engagemang på departementsnivå än vad som är vanligt i utvecklingsarbete av denna karaktär. Att vi kan se skäl för ett sådant särskilt engagemang hänger naturligtvis delvis samman med att vi uppfattar etappmålen som regeringens egna instrument för att tydliggöra transportpolitiken och att det följaktligen handlar om politiska prioriteringar.

Samtidigt inser vi att regeringen ändå är beroende av utredningsstöd från enskilda myndigheter. En tänkbar negativ effekt av den nu lanserade modellen skulle därför kunna vara att det transportslagsövergripande perspektivet kommer på undantag. Detta är en risk som har framhållits av flera av de myndigheter som SIKA samverkat med i måluppdraget. Vägverket anser t.ex. att principen att ha myndighetsövergripande arbetsgrupper är riktig och att det borde gå att finna mer effektiva arbetsformer även inom ramen för denna princip. Liknande synpunkter har framförts av Luftfartsverket.

SIKA kan också dela Vägverkets farhågor för att den process mot ökad myndighetssamverkan som påskyndats genom bl.a. måluppdraget kan komma att avstanna. Vilket vägval regeringen bör göra i denna fråga blir därför delvis avhängigt av vilken betydelse man lägger vid behovet av att snabbt komma fram till ett användbart beslutsunderlag för nya etappmål i förhållande till värdet av de samverkansprocesser som kan ha främjats av nuvarande arbetsformer.

Trafikverken bör ta fram beslutsunderlag och förslag till åtgärdsstrategier

Trafikverkens sektorsansvar bör preciseras så att det klart framgår att detta innefattar ett generellt uppdrag att fortlöpande ta fram beslutsunderlag och förslag till åtgärdsstrategier för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Såvitt vi kan bedöma bör detta ansvar egentligen följa redan av sektorsansvaret i dess nuvarande form. Avsaknaden av målrelevant beslutsunderlag inom områden som trafiksäkerhet och handikappanpassning, där det funnits ett sektorsansvar under lång tid och pågått utredningsarbete under årtionden, talar dock för att det behövs preciserade beställningar på sådant beslutsunderlag från regeringen, åtminstone i ett inledningsskede. Den stegvisa modell för framtagande av beslutsunderlag avseende etappmål som presenterats i kapitel 3 kan ge vägledning för hur sådana preciserade uppdrag kan utformas, liksom det exempel som redovisas i bilaga 4 på hur tillgänglig information kan utnyttjas för att översiktligt belysa de konsekvenser som följer av olika etappmål.

Trafikverkens sektorsansvar har i dag i hög grad fått karaktären av en allmän bevakning av respektive trafikgren samt en organiserad samverkan med andra betydelsefulla aktörer inom sektorn i syfte att koordinera verksamheten och genomföra åtgärder för att nå vissa väldefinierade mål. Uppgiften att mera förutsättningslöst ta fram beslutsunderlag och förslag till åtgärdsstrategier relaterade till transportpolitiska etappmål, som i första hand är avsedda att ge vägledning för regeringens verksamhet, skulle kunna bidra till att ge trafikverkens sektorsansvar ett delvis nytt och bredare innehåll. Detta eftersom beslutsunderlaget och åtgärdsstrategierna måste avse styrningen av hela sektorn och således sträcka sig långt utöver de påverkansmedel som ligger i myndigheternas egna befogenheter. Samtidigt som denna uppgift på ett naturligt sätt bör kunna komplettera nuvarande insatser inom ramen för sektorsansvaret, borde den även kunna bidra till att ge trafikverkens verksamhet ett ökat inslag av helhetssyn på transportsektorn i enlighet med vad som förordas i det transportpolitiska beslutet.

SIKA bör svara för uppföljning och utvärdering

Vi har i kapitel 4 föreslagit att SIKA ska få ett samordnande ansvar för att följa upp utvecklingen mot de transportpolitiska målen. I SIKA:s uppgifter bör också ligga att fortlöpande analysera vilka faktorer som påverkar utvecklingen och att från ett transportslagsövergripande perspektiv utvärdera gällande mål och åtgärdsstrategier som underlag för regeringens uppdrag till och styrning av sektorsmyndigheterna. I denna uppgift bör också inrymmas att i samråd med bl.a. trafikverken ytterligare klarlägga och utveckla de principiella utgångspunkterna för en övergripande målstyrning inom transportpolitiken.

Samverkan mellan myndigheterna

Vi kan som tidigare framgått se fördelar med en fortsatt samverkan mellan de myndigheter som hittills deltagit i måluppdraget. En sådan samverkan kan vara värdefull för att utbyta erfarenheter och att etablera en gemensam referensram för arbetet. Med den modell för det fortsatta utvecklingsarbetet som SIKA förordat måste dessa samordningsbehov dock tillgodoses genom att regeringen i de myndighetsspecifika uppdragen föreskriver att referensgrupper med vissa myndigheter ska inrättas eller att uppdraget ska genomföras i samråd med vissa angivna myndigheter.

När det gäller uppgiften att ta fram och ytterligare utveckla mått och indikatorer för tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling bör det dock övervägas om det inte kan vara ändamålsenligt att tillsvidare bibehålla en närmare samverkan mellan berörda myndigheter, eftersom dessa mått och indikatorer i allmänhet måste vara utformade på ett för hela transportsystemet gemensamt sätt. Vi bedömer att en sådan koordination kan vara svår att åstadkomma om varje berörd myndighet arbetar med separata uppdrag.

1998-09-17

K98/2000/2
(delvis)
K98/2011/SM

Kommunikationsdepartementet

SIKA
Box 17213
104 62 STOCKHOLM

Uppdrag att ta fram underlag för etappmål m.m. med anledning av den transportpolitiska propositionen och den miljöpolitiska propositionen

Regeringens beslut

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ges i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen i proposition Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) och proposition Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145).

SIKA ges i uppdrag att:

1. I samverkan med utredningen om Rikstrafiken (K 1998:05), Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Boverket utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet samt lämna förslag till tydligt formulerade etappmål avseende transportsystemets tillgänglighet. Härvid bör utveckling av underlag för utformning av etappmål för tillgänglighet till transportsystemet för funktionshindrade prioriteras. Hur tillgängligheten till transportsystemet varierar och förändras med avseende på t.ex. olika grupper i samhället och transportändamål bör särskilt analyseras i detta sammanhang.
2. I samverkan med Godstransportdelegationen (K 1998:06), Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket utveckla metoder och mått så att ytterligare etappmål för transportkvalitet kan läggas fast och följas upp. Arbetet bör inriktas på att de etappmål som anges i proposition 1996/97:53 om Infrastrukturinriktning för framtida transporter skall kunna kompletteras med etappmål för samtliga trafikslag och om möjligt transportsystemet som helhet.
3. I samverkan med Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Boverket utveckla underlag för vidareutvecklade etappmål för en säker trafik avseende samtliga trafikslag. Härvid bör inriktningen vara att kvantifieringen av etappmål för en säker infrastruktur inom vägtransportsystemet skall kunna baseras på en indelning av vägnätet i olika trafiksäkerhetsstandarder. Kvantifierade etappmål bör föreslås för dels nyregistrerade personbilar, dels för den befintliga fordonsparken. Kvantifieringen bör ske utifrån personbilarnas trafiksäkerhetsstandard.
4. I samverkan med Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens Naturvårdsverk och andra aktörer inom transportsektorn utveckla underlag för och lämna förslag till etappmål för att följa upp trafikens påverkan på människors hälsa.
5. I samverkan med Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens Naturvårdsverk och andra aktörer inom transportsektorn utveckla underlag för och lämna förslag till etappmål för kretsloppsanpassningen inom transportsektorn.
6. I samverkan med Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Riksantikvarieämbetet, Boverket, Statens Naturvårdsverk, länsstyrelserna, i förekommande fall de regionala

självstyrelseorganen och andra aktörer i sektorn fortsätta arbetet med att utveckla underlag för uppföljningsbara etappmål för att minimera den påverkan som transportsystemet ger upphov till på bebyggelsemiljön, natur- och kulturmiljön, den biologiska mångfalden samt hushållningen med mark, vatten och andra resurser.

7. I samverkan med utredningen om Rikstrafiken (K 1998:05), Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Glesbygdsverket och NUTEK utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp delmålet en positiv regional utveckling. Arbetet bör inriktas på att utveckla indikatorer eller mer avgränsade mått för transportsystemets påverkan på de regionala utvecklingsförutsättningarna.
8. I samverkan med utredningen om Rikstrafiken (K 1998:05), Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statskontoret, Riksantikvarieämbetet och Statens Naturvårdsverk lämna förslag till hur uppföljningen av de transportpolitiska målen skall förbättras och hur metoderna för att genomföra uppföljningen skall utvecklas. I detta sammanhang är det angeläget att utveckla ett effektivt system för insamling och analys av statistiska uppgifter om kollektivtrafiken. Insamling av statistik för interregionala kollektiva transporter bör prioriteras. Härvid skall SIKA i samråd med företrädare för trafikslagen utfärda föreskrifter om statistikuppgifternas utformning m.m.

SIKA skall i sitt arbete med uppdrag 4, 5 och 6 även samråda med den av regeringen tillsatta parlamentariska beredningen om mål i miljöpolitiken (M 1998:07).

För samtliga förslag till etappmål enligt ovan skall SIKA även belysa de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna.

Uppdraget skall redovisas den 31 januari 2000 med undantag för uppdrag 4, 6 och 7 som skall redovisas den 1 maj 2000. Uppdragen skall delredovisas till regeringen den 1 maj 1999. Resultatet av arbetet med uppdrag 4, 5 och 6 skall tillföras underlaget för den parlamentariska beredning om mål i miljöpolitiken (M 1998:07) som regeringen har tillsatt och därmed även delredovisas till regeringen senast den 1 oktober 1999. I redovisningen av uppdragen skall en bedömning av behovet av fortsatt utvecklingsarbete ingå.

SIKA skall därutöver årligen med början den 1 maj 1999 i samråd med Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket lämna underlag för regeringens redovisning till riksdagen av hur de transportpolitiska etappmålen har uppfyllts.

Ärendet

I propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) anges att transportpolitiken bör vägledas dels av ett övergripande mål med ett antal delmål som anger ambitionsnivån på lång sikt, dels av etappmål som anger lämpliga steg på vägen mot de långsiktiga målen. Regeringen redovisar härvid som det övergripande målet att åstadkomma ett transportsystem som är miljömässigt, ekonomiskt, kulturellt och socialt hållbart och som på sikt uppfyller delmål om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, god miljö och positiv regional utveckling.

Regeringen anser att etappmålen bör fastställas och kvantifieras eller konkretiseras på en nivå som är uppföljningsbar samt att de bör utformas som tidsbundna mål med en målhorisont som inte är alltför avlägsen. Enligt regeringens uppfattning bör etappmålen dessutom utformas så att de är möjliga att uppfylla till acceptabla kostnader och uppoffringar. Etappmålen bör vidare utgöra utgångspunkten för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder och vara möjliga att ändra vid behov.

Riksdagen har antagit regeringens förslag i dessa delar (bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266).

I propositionen Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145) föreslår regeringen att en ny struktur för arbetet med miljömål skall tillämpas. Regeringens övergripande mål för allt miljöarbete i Sverige är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. I propositionen föreslås därför att ett antal

nationella miljö kvalitetsmål, som i stort kan likställas med de transportpolitiska målen, fastställs av riksdagen och att miljömålen skall vara utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning. För att genomföra ett målstyrt arbete utifrån de föreslagna miljö kvalitetsmålen anser regeringen att det behövs avgränsade konkreta delmål eller etappmål.

Regeringen har lämnat uppdrag till en rad myndigheter att ta fram förslag till delmål och åtgärder för att uppnå målen. Statens Naturvårdsverk har huvudansvar för det större antalet miljö kvalitetsmål medan Boverket har ansvar för målet God bebyggd miljö, Skogsstyrelsen för målet Levande skogar och Jordbruksverket för målet Ett rikt odlingslandskap.

Regeringen har under förutsättning att riksdagen antar de nationella miljö kvalitetsmålen med anledning av regeringens miljö politiska proposition den 28 maj 1998 beslutat att tillkalla en parlamentarisk beredning med uppgift att i enlighet med vad som anges i den miljö politiska propositionen göra en samlad översyn av vilka delmål som behövs för att Sveriges nationella miljö kvalitetsmål, med undantag för miljö kvalitetsmålet "begränsad klimatpåverkan", skall kunna nås inom en generation. Beredningen skall mot bakgrund av propositionen och riksdagens beslut i samverkan med berörda myndigheter kartlägga och analysera behovet av delmål. Beredningen skall därvid utgå från myndigheternas redovisningar av de uppdrag om delmål och åtgärder som aviseras i propositionen samt förändringar i samhällsutvecklingen och kunskapsutvecklingen under utredningstiden. I beredningens uppdrag ingår vidare att utvärdera de miljömässiga och samhällsekonomiska inklusive statsfinansiella och sektors specifika konsekvensanalyserna av delmål och åtgärder som regeringen eller myndigheterna föreslagit och lämna förslag till ytterligare delmål om det behövs för att uppnå de av riksdagen fastställda nationella miljö kvalitetsmålen. I regeringsbeslut den 27 augusti 1998 erhöll sektors myndigheterna ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet. Beredningen skall senast den 1 mars 1999 lägga fram ett program för sitt arbete och därvid särskilt belysa hur den skall samarbeta med andra myndigheter.

Det som framförs i den transportpolitiska propositionen under delmålet En god miljö sammanfaller i stora delar med vad som anges om uppdrag och om utveckling av etappmål i den miljö politiska propositionen.

Skälen för regeringens beslut

Riksdagen framhåller att styrningen mot och uppföljningen av de transportpolitiska målen skall förbättras (bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266 och bet. 1997/98:FiU20, rskr. 1997/98:318, rskr. 1997/98:319). Metoderna och underlaget för att genomföra uppföljningen skall utvecklas och regeringen skall årligen i samband med budgetpropositionen redovisa för riksdagen hur de transportpolitiska målen har uppfyllts. Tyngdpunkten skall således ligga på uppföljningen av effektmålen. Målet bör vara att budgetpropositionen ger ett sådant underlag att riksdagen ges möjlighet att bedöma mål och inriktning för den statliga verksamheten samt ställa bestämda resultatkrav i förhållande till de transportpolitiska besluten.

För uppföljning av all verksamhet är det viktigt hur målen formuleras och vilka metoder som utvecklas för uppföljningen. Då de transportpolitiska målen formulerats har därför möjligheten till uppföljning varit en viktig utgångspunkt.

Genom att sedan precisera ett antal i tiden bestämda etappmål skall de transportpolitiska målen förtydligas. En sådan nedbrytning av målen underlättar naturligtvis uppföljningen väsentligt eftersom målen redan är kvantifierade och tiden för uppfyllelse är bestämt. För vissa av målen är det möjligt att det i dagsläget inte går att formulera kvantifierade etappmål. Arbetet med att ta fram metoder för uppföljning skall prioriteras och under tiden får uppföljningen koncentreras till att beskriva och belysa indikatorer för hur utvecklingen inom det aktuella området går. Detta gäller bl.a. målet om regional utveckling. Det är av stor vikt att etappmålen kopplas till relevanta verksamhetsmål hos myndigheterna så att motsättningar och suboptimering mellan mål på olika nivåer så långt som möjligt undviks.

Regeringen anser att ett samhällsekonomiskt synsätt bör vara grundläggande för analysen av olika strategier i inriktningsplaneringen och åtgärder i åtgärdsplaneringen. Det samhällsekonomiska

synsättet bör omfatta bedömningar av samtliga effekter, även de som inte går att kvantifiera, som har transportpolitisk betydelse. För de effekter som inte går att kvantifiera är det heller inte möjligt att göra en generellt användbar monetär värdering. I dessa fall måste effekterna åskådliggöras och bedömas enligt andra värdeskalor för att kunna integreras i beslutsunderlaget. Exempel där effekterna är svåra att värdera med gängse metoder är intrång i kultur- och naturmiljöer, konsekvenserna för markanvändning, regionalekonomi och sysselsättning. Det är viktigt att alla beslutsunderlag, särskilt de som tas fram för att komplettera den s.k. nyttokostnadskalkylen, utformas så att de i bedömningarna gjorda värderingarna kan jämföras i olika valsituationer. För att åtgärder skall leda mest effektivt mot de fastlagda etappmålen måste värderingarna även vägas mot de politiska värderingar som målen är ett uttryck för.

En förutsättning för att följa upp olika åtgärder är tillgång till korrekta uppgifter om utbud, resande och ekonomiskt utfall m.m. Det kan konstateras att det finns brister vad gäller kvalitet och omfattning i dagens statistik bl.a. över den kollektiva trafiken. Det är därför angeläget att ta fram ett effektivt system för insamling och analys av statistiska uppgifter. Insamlandet av statistik för interregionala transporter bör prioriteras mot bakgrund av att avregleringen av långväga busstransporter skall följas upp.

I fråga om de preciserade skälen för regeringens beslut för varje delmål hänvisas till målavsnitten i prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling och prop. 1997/98:145 Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

På regeringens vägnar

Ines Uusmann

Viktoria Mannerö Aastrup

Kopia till:

Statsrådsberedningen

Socialdepartementet

Finansdepartementet

Kulturdepartementet

Närings- och handelsdepartementet

Inrikesdepartementet

Miljödepartementet

Utredningen om Rikstrafiken (K 1998:05)

Godstransportdelegationen (K 1998:06)

Parlamentarisk beredning om mål i miljöpolitiken (M 1998:07)

Socialstyrelsen

Banverket

Vägverket

Sjöfartsverket

Luftfartsverket

Statskontoret

Riksantikvarieämbetet

Glesbygdsverket

Närings- och teknikutvecklingsverket

Boverket

Statens Naturvårdsverk

Samtliga länsstyrelser

Samtliga regionala självstyrelseorgan

Bilaga 2

Förteckning över underlagsrapporter inom SIKAs måluppdrag

Ett tillgängligt transportsystem – Underlag om mål, mått och metoder Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 2000-01-31

En hög transportkvalitet för näringslivet – Underlag om mål, mått och metoder Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 2000-01-31

En säker trafik – Underlag om mål, mått och metoder. Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 1999-11-29

Projekt "Hälsa" inom ramen för arbete med "Miljömålsuppdragen" Bilaga 1 i SIKAs delredovisning av måluppdraget 99-10-01. Rapport från "Hälsogruppen" 1999-09-08

Underlag samt förslag till Etappmål för Kretsloppsanpassning. Bilaga 2 i SIKAs delredovisning av måluppdraget 99-10-01. Rapport från arbetsgrupp 1999-09-13.

Mål, mått och uppföljning av natur- och kulturvärden i transportsystemet. En strategi. Bilaga 3 i SIKAs delredovisning av måluppdraget 99-10-01. Uppdaterad rapport från arbetsgrupp 1999-12-28. Även Vägverket rapport 1999:171.

Mått på regionala utvecklingseffekter. Underlag om indikatorer och mått för transportsystemets bidrag till en positiv regional utveckling. Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 2000-01-31.

Förslag till uppföljning av de transportpolitiska målen. Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 1999-10-01. Även Statskontorets rapport 1999:33

Bilaga 3**Samordnare/kontaktpersoner för måluppdraget inom myndigheterna:**

Banverket	Alf Ekström
Boverket	Birger Sandström
Glesbygdsverket	Kerstin Lindblad
Godstransportdelegationen	Stefan Back
Luftfartsverket	Birger Sjöberg
Länsstyrelserna	Bengt Almgren
Miljömålskommittén	Thomas Levander
Naturvårdsverket	Reino Abrahamsson
NUTEK	Gösta Oscarsson/Jan Persson
Riksantikvarieämbetet	Ann-Mari Westerlind
Rikstrafiken	Peeter Puusepp (Utr.) /Bo Andersson
Sjöfartsverket	Björn-Åke Zetterberg
Socialstyrelsen	Michael Ressner/Christina Rörby
Statskontoret	Terese Johnsson/Enar Lundgren
Vägverket	Per Lindroth

Deltagarna i de åtta arbetsgrupperna redovisas i anslutning till respektive avsnitt i Appendix.

Bilaga 4

Konsekvensbelysning av etappmål – exempel trafiksäkerhet

1 Inledning

Det underlag som har tagits fram inom måluppdraget innehåller som tidigare nämnts mycket nytt material som kan ligga till grund för en fortsatt utveckling av mått, indikatorer och mål. Underlaget är dock genomgående otillräckligt för att etappmålen ska kunna konsekvensbelysas. En nödvändig förutsättning för att det överhuvudtaget ska vara möjligt att väga olika etappmål mot varandra och skapa en helhetssyn i den transportpolitiska målstyrningen är att konsekvenserna för samhället av att uppfylla olika mål och målnivåer beskrivs.

Vi har i olika sammanhang påpekat vikten av att låta *samhällsekonomiska* avvägningar ligga till grund för kvantifiering av etappmål. Detta innebär att både *kostnaden* för och *nyttan* av att uppnå olika mål beräknas och jämförs.

Fullständiga avvägningar av detta slag kan dock vara svårt att utföra i praktiken. Framförallt kan det vara svårt att på ett tillförlitligt sätt bestämma nyttan av att uppnå olika målnivåer. Hur kan det samhälleliga värdet av att t.ex. reducera antalet trafikdödade beräknas? *Hur ska man översätta förväntade effekter i monetära termer?* Enligt betalningsviljeansatsen där den enskilda individens betalningsvilja för riskreduktioner ligger till grund för värderingen av ett räddat liv? Enligt en politisk bedömning baserat på vad som utifrån etiska grunder kan accepteras?

Att beräkna de ekonomiska kostnaderna för de åtgärder som krävs för att uppnå olika målnivåer är däremot i regel lättare. Det bör dock påpekas att den *samhällsekonomiska kostnaden* för olika åtgärder inte är densamma som *budgetkostnaden*, dvs. det antal budgetkronor som åtgärden kostar. Att beräkna den samhällsekonomiska kostnaden för de åtgärder som krävs för att exempelvis minska antalet trafikdödade till nuvarande etappmålnivå innebär att åtgärdseffekter på bl.a. restid och miljö måste beräknas och omsättas till kronor. Att omsätta sådana effekter till kronor kan dock vara svårt av samma anledning som det är svårt att värdera liv i kronor.

Den kunskap som krävs för att kvantifiera de föreslagna etappmålen utifrån perfekta samhällsekonomiska monetära avvägningar finns m a o inte. Mycket kunskap finns dock. En absolut lägsta ambitionsnivå för att fastställa vidareutvecklade/nya etappmål måste därför vara att konsekvenserna av dessa förslag till mål beskrivs åtminstone kvalitativt.

Vad är konsekvenserna av att exempelvis uppnå etappmålet om en halvering av antalet trafikdödade till år 2007? Vilka alternativa åtgärdsinriktningar finns tillgängliga för att uppnå detta etappmål? Vad är konsekvenserna av att välja olika alternativ? Vem bär den huvudsakliga kostnaden för måluppfyllelse i dessa alternativ? Hur fördelar sig bördan mellan trafikanter och systemutformare? Vad

är effekterna på andra transportpolitiska mål, t.ex. tillgänglighet och miljö, i dessa alternativ?

Kunskap för att besvara många av dessa frågor har redan tagits fram, bl.a. som underlag för upprättandet av Vägverkets särskilda trafiksäkerhetsplan (februari 1999) och inriktningsplaneringens strategiska analys (november 1999).

Vad som följer är ett exempel på hur nuvarande etappmål för en säker vägtrafik skulle kunna konsekvensbelysas. Ett första steg bör vara att analysera de olika åtgärder som finns tillgängliga för att öka trafiksäkerheten. Ett andra steg bör vara att utifrån denna analys bygga åtgärds paket som tillsammans bedöms leda till måluppfyllelse samt beskriva såväl budgetkostnaden för dessa alternativ som effekt på andra målvariabler samt fördelningseffekter (vem som bär kostnaden för måluppfyllelse). Den analys som följer är väldigt ofullständig och bör ses som ett förslag till hur en mer grundläggande konsekvensbelysning skulle kunna gå till.

2. Exempel: etappmål för en säker vägtrafik

Det långsiktiga målet om noll dödade och allvarligt skadade är inte tidssatt och anger därför enbart en önskad riktning på trafiksäkerhetsutvecklingen. Etappmålen är däremot tidssatta. Ambitionen är att utifrån 1996 års nivå på ca 540 dödade personer per år reducera antalet trafikdödade till max 270 per år till år 2007. Denna ambition ligger i linje med den positiva trend som inträffade under tidigare delen av 1990-talet med en kontinuerlig reduktion i antalet dödade. Denna trend har dock vänt. Under perioden 1996-1998 var det årliga antalet dödade konstant runt 540. Prognosen för 1999 ligger på ca 570.

Etappmålet om en halvering av antalet dödade kan mot denna bakgrund tyckas vara ambitiöst. Uppenbart är att relativt stora förändringar krävs för att vända på den negativa trenden. Av denna anledning är det särskilt viktigt att analysera de alternativa åtgärdsinriktningar som finns tillgängliga för att nå målet och belysa de samhällsliga konsekvenserna av dessa olika alternativ.

Ett första steg till en sådan analys redovisas nedan. Materialet är direkt hämtat från den strategiska analysen. En tillståndsbeskrivning ges i avsnitt 6.2.1. I avsnitt 6.2.2 analyseras de olika åtgärder som finns tillgängliga för att öka trafiksäkerheten. I avsnitt 6.2.3 beskrivs alternativa inriktningar som bedöms leda till att etappmålet för en säker vägtrafik år 2007 uppfylls.

2.1 Tillståndsbeskrivning

Prognos innan genomförandet av inriktningsplaneringens strategiska analys

Nuvarande inriktning på utvecklingen av vägtransportsystemet och en trafik tillväxt på ca 1 % årligen bedöms av Vägverket resultera i 450–500 omkomna år 2007. I denna bedömning har hänsyn tagits till de effekter som uppnås med de åtgärder som ingår i den till regeringens beslut från juni 1998 anpassade nationella väghållningsplanen. Med de åtgärder som i övrigt ingår i Vägverkets särskilda trafiksäkerhetsplan som upprättades i februari 1999 och som

omfattar sektorsarbete, selektiva hastighetsgränsförändringar samt vad andra aktörer kan åstadkomma beräknas ytterligare 70–110 färre dödade personer per år kunna uppnås. Det betyder att en total prognos skulle ge 340 – 430 dödade per år. Den satsning som har planerats räcker således inte för att nå etappmålet 2007. *Ytterligare åtgärder måste genomföras som reducerar antalet omkomna årligen med i storleksordningen 7 –160 per år.*

De nya planerna kommer däremot att gälla från och med år 2002. Således krävs en prognos för trafiksäkerhetsläget år 2007 *utan* de åtgärder som ingår i nuvarande planer från och med år 2002. (Det är inriktningen på de åtgärder som ska genomföras under åren 2002- 2011 som speglas i den strategiska analysen.) Enligt Vägverkets beräkningar blir då prognosen för år 2007 – baserat på att nuvarande planers åtgärder bara utförs fram t.o.m. år 2001 – att 440–505 personer kommer att dödas. Den utmaning vi står inför är att finna åtgärder (utöver de som redan har inplanerats t.o.m. år 2001) som tillsammans innebär att *en årlig reduktion på 170-235 färre dödade* klaras för att etappmålet år 2007 ska nås.

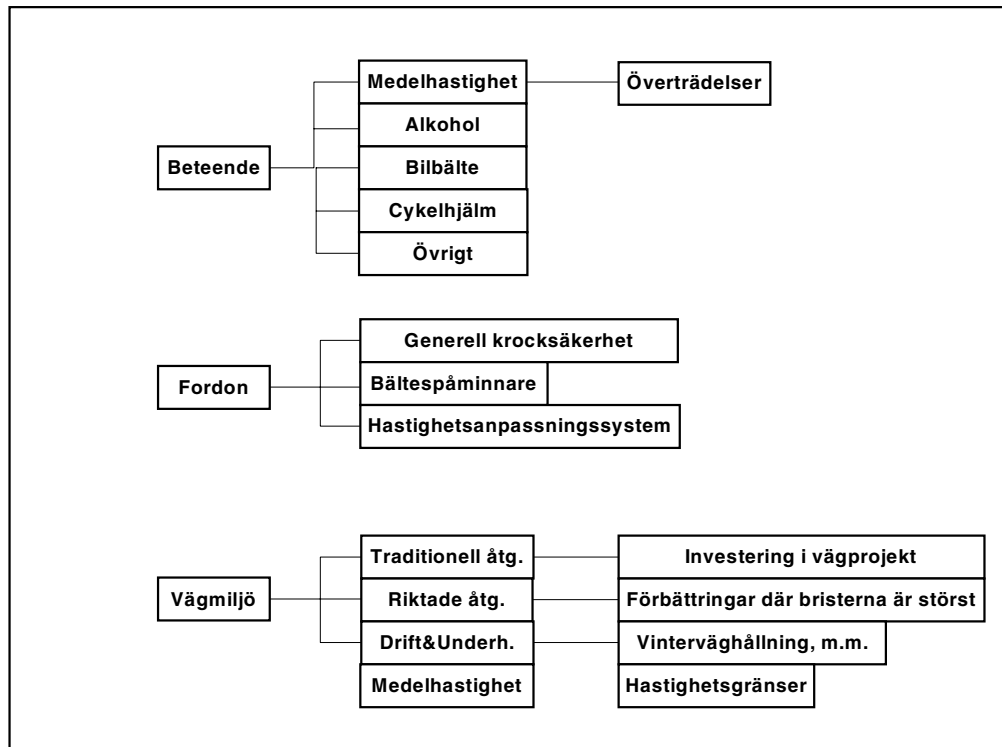
2.2 En inventering av tekniskt möjliga åtgärder för att uppnå etappmålet om en halvering av antalet dödade i vägtrafiken

Allmänt

Ökad trafiksäkerhet uppnås genom att minska det krockvåld som personer utsätts för när en krasch inträffar. Detta uppnås genom förändringar inom olika områden i transportsystemet, liksom samverkan mellan dessa. Dessa områden är:

- beteenden
- fordon
- vägmiljön

De olika komponenter och/eller vägval som döljs inom respektive område kan översiktligt beskrivas av nedanstående figur.



Fordonsåtgärder och beteendepåverkande åtgärder

Åtgärder inom Vägverkets sektorsansvar

Den verksamhet som Vägverket bedriver utifrån sitt sektorsansvar handlar om att påverka olika intressenter och marknadens aktörer på lokal, nationell och internationell nivå. De områden som Vägverket bedömer att det är särskilt viktigt att verka inom innefattar bl.a. arbete med att skapa en säkrare trafikmiljö i tätort, kvalitetssäkring av transporter, åtgärder för att höja trafikanternas efterlevnad av regler som rör hastigheter, bältesanvändning och nykterhet, samt djupstudier av svåra olyckor.

Kostnader och effekter? Den samlade kostnaden för denna inriktning på sektorsarbetet har beräknats uppgå till ca 140 Mkr. Vägverket har gjort den grova bedömningen att denna inriktning på arbetet under planperioden bör bidra till en reduktion av antalet döda med i storleksordningen 30–45 personer till år 2007.

Åtgärder inom Vägverkets myndighetsansvar

Vid sidan om infrastrukturåtgärder är Vägverkets mandat att ompröva beslut om 90 och 110 km/tim det viktigaste instrumentet för att uppnå effekter på antalet dödade och svårt skadade. De selektiva hastighetsgränssänkningar som presenteras i den särskilda trafiksäkerhetsplanen är hastighetssänkningar under vinter- och mörkerperiod, delar av 110-vägnätet samt delar av 90-vägnätet.

Kostnader och effekter? Med dessa hastighetssänkningar bedöms en samlad reduktion av 10–15 dödade per år till år 2003 vara möjlig. Dessa effekter uppnås till priset av något ökande restider. Hur stora dessa blir har inte beräknats. Vägverkets kostnader är måttliga. Kostnaden för erforderlig övervakning av regelefterlevnaden har inte heller uppskattats.

Åtgärder som Vägverket föreslår att andra aktörer ska vidta

- *Övervakning av trafikbrott*

De åtgärder för övervakning av trafikbrott som Vägverket föreslår är: sänkta toleransgränser, effektivare övervakning av hastighetsöverträdelser, förändringar i sanktionssystemen, minskning av alkohol- och drogpåverkade förare och ökad användning av skyddssystem, samt förändrad trafikpolisorganisation.

Kostnader och effekter? Sannolikt föreligger synergieffekter av dessa åtgärder men de kan enligt Vägverket tillsammans uppskattas ge en minskning med 35–55 dödade årligen. Den sammanlagda effekten av åtgärder mot hastighetsöverträdelser beräknas leda till en minskning i medelhastigheten med 3–4 km/tim för 50% av trafikarbetet, vilket innebär 20–40 räddade liv per år.

- *Införande av ambulanshelikopter*

Effekterna av införandet av ambulanshelikopter beror på förslaget definitiva utformning. Det torde medföra att den överväldigande majoriteten av landets invånare kommer att vara nåbara inom 35 minuter. Skadereduktionspotentialen kan ligga i storleksordningen 5 -10 färre omkomna per år.

- *Andra förslag som kräver regeringsbeslut*

Sådana beslut/författningsåtgärder gäller: utredning av samhällets hantering av trafikbrott, kvalitetssäkring av statens transporter, nytt förarutbildningssystem, vinterdäck (redan genomfört), samt ökad användning av cykelhjälm. Dessa åtgärder har bedömts ge en reduktion av antalet dödade med storleksordningen 15–25 personer per år.

Kostnader och effekter av åtgärder inom Vägverkets sektors- och myndighetsansvar

Åtgärd	Möjlig effekt (antal dödade)	År då full effekt beräknas uppnås
Sektorsarbete	30-45	2007
Hastighetsgränsförändringar	10-15	2003
Trafikövervakning	35-55	2003
Ambulanshelikopter	5-10	2003
Författningsändringar	15-25	2003
Summa	95-150	2007
Hänsyn till dubbelräkning vid summering av ovanstående data (0.75 x Summa)	70-110	2007

Åtgärderna, som återfinns i den särskilda trafiksäkerhetsplanen, ger således ett bidrag på 70–110 färre dödade per år (med hänsyn till eventuell dubbelräkning – se tabell). Den fulla effekten förväntas nå senast under etappmålsåret 2007.

Vägverket föreslår ingen avvikande inriktning vad gäller dessa åtgärder under kommande planeringsperiod. Detta innebär att ytterligare åtgärder måste vidtas för att reducera antalet trafikdödade med 105–195 personer per år (med utgångspunkt att de fysiska TS-åtgärder som ingår i nuvarande planer efter 2001 inte vidtas, vilket innebär en försämring i prognosen på ca 35 liv).

Infrastrukturåtgärder och åtgärder för att uppnå sänkta hastigheter

Åtgärder på det kommunala väg- och gatunätet

För att kunna komma så långt som etappmålet innebär måste även fysiska insatser på det kommunala gatu- och vägnätet vidtas. När det gäller det kommunala väg- och gatunätet handlar det framför allt om att sänka hastigheterna till 30 km/tim på de platser och tider där oskyddade trafikanter och fordon kan kollidera. Alternativet är att vidta åtgärder för att separera de oskyddade trafikanterna och fordon från varandra.

Kostnader och effekter? Vägverket räknar med att en minskning av antalet dödade i tätort med 100 personer per år skulle kostar ca 28 miljarder kronor. I den strategiska analysen har man använt denna information för att föreslå att kommunernas ”beting” borde uppgå till storleksordningen 35 färre dödade och detta till en kostnad som inte borde överstiga ca 8 miljarder kronor.

Åtgärder på det statliga vägnätet

- *Traditionella vägåtgärder*

Traditionella vägåtgärder syftar till att förbättra vägnätet genom nybyggnad eller ombyggnad. Karakteristiskt för denna typ av åtgärder är att de utförs för att ge positiva bidrag till flera av de transportpolitiska målen på en och samma gång. De åtgärder som ingår i den nationella väghållningsplanen för åren 1998–2007 innebär följande budgetkostnader, lönsamhetstal och trafiksäkerhetseffekter.

Åtgärd	Budgetkostnad (mdkr)	Effekt per år (färre dödade)	Effekt per år (färre svårt skadade)	NNK ²³	Budgetkostnad per räddad liv (mkr)
Nybyggnad/om-Byggnadsåtgärder	23,7	23	106	0,4	1030
Objektlagda Trafiksäkerhetsåtgärder	2,3	5	29	<0,4	460
Summa	26	28	135	0,3	930

²³ Nettonuvärdeskvoten NNK är ett lönsamhetsmått som ger uttryck för en åtgärds samhällsekonomiska netto nytta (effekter på annat än trafiksäkerhet inräknat) per investerad budgetkrona.

- *Riktade fysiska åtgärder*

Fysiska åtgärder för ökad trafiksäkerhet har under våren 1999 analyserats med en modell som bygger på senast kända samband mellan åtgärder och effekter. De åtgärder som analyserats avser mittseparering, sidoområden, korsningar och oskyddade trafikanter. I tabellen nedan redovisas de åtgärder som avser mittseparering/sidoområden samt korsningar och som uppfyller kravet att "nettonuvärdeskvoten" uppgår till minst 0 (dvs. kravet att åtgärder är samhällsekonomiskt lönsamma).

Åtgärd	Budgetkostnad (mdkr)	Effekt per år (färre dödade)	Effekt per år (färre svårt skadade)	(D+SvSk)/a	Budgetkostnad per räddat liv (mkr)
Mittseparering/ Sidoområde					
Motorväg	0,9	15	78	2,2	57
Motortrafikled	0,8	16	29	1,1	48
>11,5	11,6	51	222	0,5	228
<11,5	12,9	32	230	0,4	402
Korsningar	6,0	25	225	0,8	240
Oskyddade	7,2	13	73	0,2	558
Summa	39,4	152	857	0,5	259

Enligt dessa beräkningar skulle det vara möjligt att med samhällsekonomiskt lönsamma investeringsåtgärder uppnå etappmålen för en säker trafik. Potentialen för riktade fysiska trafiksäkerhetsåtgärder är stor, där en effekt på 152 färre dödade beräknas kunna uppnås.

Sänkta hastighetsgränser

- *Beräkningsförutsättningar m.m.*

Med hjälp av SAMPERS-verktyget kan vi beräkna

- den påverkan på efterfrågan i form av förändrat trafikarbete som sänkta hastigheter skulle medföra
- den ökade restidsförbrukningen vid sänkta hastigheter.

Relativt omfattande beräkningar enligt ovanstående har utförts i den strategiska analysen.

- *Restidsförluster och andra effekter till följd av sänkta hastigheter*

De effekter som olika hastighetssänkningar bedöms ge på antalet dödade, restid, miljö och fordonskostnader redovisas i tabellen nedan.

Sänkt medelhastigh. (km/tim)	Förändr. Restid (milj. ford.tim)	Effekt ²⁴ (färre dödade)	Restidsförl. (mdkr/år)	Nytta genom sänkta foko och miljöeff.	TS-nytta (mdkr/år)	Nettonytta ²⁵ (mdkr/år)	Marginalnytta per km/tim hastighets-sänkning
1	5	(20)	0,7	0,1	0,6 (0,9)	0,04	0,04
2	10	(40)	1,4	0,4	1,3 (1,9)	0,3	0,2
5	27	(100)	3,6	0,8	3,1 (4,7)	0,4	0,02
7	38	(140)	5,2	1,0	4,4 (6,6)	0,2	-0,07
10	57	(200)	7,8	1,7	6,3 (9,4)	0,2	-0,01

2.3 Måluppfyllelse genom alternativa åtgärdsinriktningar

Inriktning 1: Trafiksäkerhets- och miljöalternativet i den strategiska analysen

Ett möjligt alternativ för att uppnå etappmålet om en halvering av antalet trafikdödade till år 2007 är den strategiska analysens trafiksäkerhets- och miljöalternativ. Alternativet innehåller bl.a. bensinprishöjningar till 11,30 kronor per liter samt generella sänkta medelhastigheter med 2 km/h. Dessa två åtgärdsstyper påverkar både trafiksäkerheten och miljön främst genom effekten på transportarbetet. Sänkta hastigheter har också direkta effekter på framförallt säkerheten. I båda fallen rör det sig om åtgärder som är billiga statsfinansierat och för systemutformarna. Kostnaden för dessa åtgärder faller istället på trafikanterna i termer av ökade bensinpriser och längre restider.

De åtgärder som ingår i denna åtgärdsinriktning, effekter på antalet dödade samt budgetkostnader redovisas i nedanstående tabell. Den sammanlagda budgetramen under en 10-årsperioden är 168 mdkr.

	Antalet dödade	Budgetkostnad (mdkr)	
		Vägverket	Banverket
Läget år 2007 enligt JA	521		
Lägre trafikökning pga prisökning	-34	-	-
Generellt sänkt hastighet med 2 km/tim	-40	-	-
Sektorsarbete, myndighetsutövning och andra aktörers åtgärder, trafiksäkerhet	-40	1,4	-
Traditionella investeringar	-29	23,3	16,5
Drift och underhåll	-3	65,5	30,0
Riktade fysiska ts-åtgärder, statligt vägnät	-75	19,75	2,0
D:o kommunalt väg- och gatunät	-35	-	-
Minskat antal dödade i plankorsningsolyckor	-6	-	-
Fysiska miljöåtgärder	0	2,45	0,3
Sektoråtgärder miljö	0	1,5	-
Transportinformatik	0	1,0	0,3
"Kollektivtrafik"	0	3,3	0,7
SUMMA	259	118,2	49,8
		168,0	

²⁴ Endast 2/3 av denna effekt tillgodoräknas p g a att endast ca 2/3 av trafikarbetet för personbilar och lätta lastbilar är med i kalkylförutsättningarna för beräkning av restidsförluster och sänkta fordonskostnader/utsläppskostnader.

²⁵ Nettonyttan har i detta fall beräknats som trafiksäkerhetsnytta (endast dödade och svårt skadade) + lägre fordonskostnader /lägre utsläppskostnader – restidsförlust.

I tabellens första rad redovisas det beräknade läget 2007 med de fysiska åtgärder och de sektorsåtgärder som genomförs till och med år 2001, samt de övriga åtgärder som ligger i den strategiska analysens ”jämförelsealternativ” och den beräknade trafikökningen.

De höjda bränslepriserna beräknas leda till en lägre trafiktillväxt och därmed till ett lägre antal olyckor.

Av tabellen framgår att även en så blygsam minskning av den genomsnittliga hastigheten som 2 km per timme beräknas ha en påtaglig effekt på antalet dödade. Å andra sidan krävs rätt mycket för att åstadkomma en sådan hastighetssänkning. En sänkning av hastighetsgränsen från 110 till 90 kilometer per timme innebär exempelvis att den medelhastighetssänkning som fås endast blir ca 5 kilometer per timme.

Det är intressant att notera att traditionell vägutbyggnad enbart står för en mindre del av de beräknade reduktionerna.

De riktade fysiska trafiksäkerhetsåtgärderna svarar för den enskilt största reduktionen. Dessa åtgärder innefattar som tidigare nämnts mittseparering av tvåfältsvägar med räcken, rensning av sidoområden från farliga föremål, utfläckning av slänter, förbättrade korsningsutformningar och åtgärder för oskyddade trafikanter.

För etappmålet krävs även en reduktion av dödsolyckorna på det kommunala väg- och gatunätet. Vi har förutsatt att gällande regler för statsbidrag med ett bidrag på 50 procent tillämpas. Bidraget ges till en kommun för åtgärder på det vägnät för vilket kommunen har väghållningsansvar och avser särskilda satsningar på förbättrad trafiksäkerhet i form av investeringar, dvs. åtgärder utöver vad som innefattas i löpande drift och underhåll av vägar och gator. De åtgärder som främst antas genomföras är sådana som förbättrar de oskyddade trafikanternas situation, t.ex. fysiska åtgärder i väg- och gaturummet samt investeringar i transportinformatik.

Konsekvensbeskrivning

En relativt utförlig beskrivning av konsekvenserna av att uppnå etappmålet om en halvering av antalet dödade till år 2007 genom de åtgärdsinriktningar som redovisas i ovanstående tabell återfinns i den strategiska analysens slutredovisning. Något som utmärker detta alternativ är att det leder till uppfyllelse av både etappmålen för en säker trafik och etappmålen för en god miljö. I detta avseende finns det således inga målkonflikter mellan dessa områden.

Som beskrivs ovan så faller en relativt stor del av kostnaden för måluppfyllelse på de enskilda trafikanterna p.g.a. höjda bensinpriser och generella hastighetssänkningar. Dessa åtgärder beräknas bidra till att det totala trafikarbetet mellan 1997 och 2010 ökar med endast 3% vilket kan jämföras med en ökning på 19% om inte trafiksäkerhets- och miljöområdena ges särskild prioritet i förhållande till

övriga transportpolitiska målområden (dvs. om enbart de mest lönsammaste åtgärderna vidtas).

Med en total budgettram på 168 mdkr så innebär de ökade satsningar som krävs för att uppnå etappmålen för trafiksäkerhet och miljö att satsningarna på andra målområden minskar. Hårdast slår detta på investeringarna i stomjärnvägar och länsjärnvägar. Detta påverkar åktidsvinsterna i järnvägssystemet. Fokuseringen på trafiksäkerhet leder också till att tidsvinsterna inom vägsystemet begränsas. Den sänkta hastighet som alternativet innehåller medför att hela den tidsvinst som de övriga vägåtgärderna ger äts upp. Prioriteringen av trafiksäkerhet leder också till att beläggningen av grusvägar endast blir en tredjedel så omfattande som i det alternativ där endast de mest lönsamma åtgärderna vidtas och att även möjligheterna att minska tjällossningsrestriktioner begränsas i samma utsträckning.

Alternativet visar att det inom den aktuella budgettramen inte behöver finnas någon konflikt mellan trafiksäkerhets- och miljömålen på denna nivå, vilket inte hindrar att det kan finnas motsättningar mellan enskilda trafiksäkerhets- och miljöaspekter. Däremot finns det en konflikt mellan dessa mål och målen för tillgänglighet, transportkvalitet och regional utveckling genom att t.ex. restider och transportkvalitet kan försämrats.

Det bör dock påpekas att dessa målkonflikter blir mindre allvarliga med en ökad budgettram. Den strategiska analysen visar att om vi inte hade några budgetrestriktioner att ta hänsyn till, dvs. om det vore möjligt att vidta samtliga åtgärder som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma, skulle etappmålet för en säker trafik uppfyllas med råge. Utan budgetrestriktioner skulle man ingen särskild prioritet behövas ges åt trafiksäkerhetsområdet.

Alternativa inriktningar?

Ovanstående tabell återfinns nedan i förenklad form.

	<i>Antalet dödade</i>	<i>Budgetkostnad (mdkr)</i>
Utgångsläge	521	-
Bensinprishöjning	-34	-
Sänkt hastighet	-40	-
Sektorsarbete	-40	1,4
Traditionella investeringar	-29	39,8
Drift och underhåll	-3	95,5
Riktade fysiska ts-åtgärder	-75	21,75
Kommunala väg- och gatunät	-35	-
Plankorsningsåtgärder	-6	-
Övrigt	0	9,55
SUMMA	259	168

Antag att vi håller oss inom samma budgettram. Alternativa inriktningar för att uppnå etappmålet för en säker vägtrafik på max 270 dödade kan skapas genom att utgå ifrån ovanstående tabell och tillämpa de redan kända effektsambanden och åtgärds-kostnader som tabellen bygger på och som har sammanfattats i avsnitt 6.2. För att kunna konsekvensbelysa alternativen skulle det vara önskvärt att dessutom

komplettera ovanstående tabell med kolumner som anger åtgärdernas effekter på annat än trafiksäkerhet, t.ex. effekter på restid, miljö och fordonskostnader.

Alternativ 1: Inga bensinprishöjningar, endast riktade hastighetssänkningar, fler riktade fysiska åtgärder

En intressant övning vore att beskriva möjligheterna att uppnå etappmålet *utan* bensinprishöjningar och med endast riktade hastighetssänkningar (endast på de farligaste vägarna och inte generellt på hela vägnätet), dvs. ett alternativ som åtminstone i utgångsläget kan bedömas vara mer politiskt genomförbart. En detaljerad beskrivning av konsekvenserna av att inte vidta nämnda åtgärder leder inte nödvändigtvis till samma slutsats.

Antag att riktade hastighetssänkningarna leder till 20 färre liv. I förhållande till föregående alternativ bedöms således 60 färre liv besparas. Utmaningen är att finna andra åtgärder som tillsammans bidrar till att 60 liv räddas. Flera alternativ finns. Ett är att öka investeringarna i riktade fysiska åtgärder. Enligt ovanstående tabell kan 75 liv räddas till en kostnad på 21,75 mdkr. Att rädda ytterligare 75 liv skulle sannolikt kosta avsevärt mer än 21,75 mdkr p.g.a. avtagande marginal-effekter (i och med att åtgärderna vidtas där säkerhetsproblemen är som störst blir det svårare och svårare att med samma typ av åtgärder rädda ytterligare liv). Låt oss säga att kostnaden för att rädda ytterligare 60 liv genom riktade TS-åtgärder uppgår till 25–35 mdkr.

Att investera ytterligare 25–35 mdkr i riktade åtgärder innebär att andra åtgärder för 25–35 mdkr måste skäras bort för att vi ska hålla oss inom samma budgetram. Vilka åtgärder kan skäras bort? Ett alternativ är drift och underhåll vars budget på 95,5 mdkr (väg och järnväg) endast bidrar till 3 färre dödade. Ett annat är traditionella åtgärder.