

UMEÅ UNIVERSITET
CERUM
Centrum för regionalvetenskap



UMEÅ UNIVERSITY
CERUM
Centre for Regional Science

En genomlysning av de transportpolitiska målen – formuleringar och innebörd

2017-03-10

**Lars Westin
Professor i Regionalekonomi
CERUM
Umeå universitet**

Förord

I september 2016 lämnade regeringen två uppdrag till Trafikanalys med syfte att se över preciseringarna av de transportpolitiska målen. Det ena uppdraget gäller preciseringarna för målen i sin helhet, och det andra mer specifikt hänsynsmålets preciseringar för trafiksäkerhet.¹

Denna promemoria rymmer en genomgång av de transportpolitiska målen. Syftet med denna uppsats är att via en omläsning av de nuvarande målen och preciseringarna ge inspel till hur en mer samlad struktur med färre upprepningar och mindre tendenser till inre motsättningar än i de nuvarande målen och preciseringarna skulle kunna formuleras. Ytterst är avsikten att försöka formulera en text som ger förbättrade möjligheter att utvärdera den svenska transportpolitiken.

Promemorian är skriven av professor i regionalekonomi Lars Westin på uppdrag av Trafikanalys. Lars Westin är verksam som föreståndare vid CERUM, Umeå universitet. Krister Sandberg har varit Trafikanalys kontaktperson.

Stockholm, i mars 2017

¹ Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen (N2016/05490/TS) och Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet (N2016/05492/TS).



1. Inledning

Det transportpolitiska målet består av ett övergripande mål samt preciseringar i form av två grupper av funktions- och hänsynsmål.² Målen och preciseringarna har tillkommit i olika processer vid olika tidpunkter, texten speglar därmed till en del de nyckelord som varit centrala i den transportpolitiska debatten vid ett antal tidpunkter. Därtill ger måltextern intryck av att ha kompletteras med mål utan att texten som helhet reviderats för att skapa en tydligare struktur. Det är inget märkvärdigt i sig, det transportpolitiska målet är givetvis en politisk kompromiss där ett tillägg utan ytterligare revideringar kan vara ett sätt att komma vidare i en förhandling.

Däremot ska inte det hindra att texten betraktas i sin helhet och ses över vid sidan om den politiska processen. I bästa fall kan det ge möjlighet till revideringar som samtliga parter i en förhandling kan omfatta. Därtill kan en reviderad text underlätta en utvärderingsinriktad process. Det kan bli lättare att göra konkretiseringar av de mer generella målsättningarna i form av tydliga mätbara mål och delmål.³

Syftet med denna uppsats är mot den bakgrunden att via en omläsning av de nuvarande målen och preciseringarna föreslå en mer samlad struktur med färre upprepningar och mindre tendenser till inre motsättningar än i de nuvarande målen och preciseringarna. Ytterst är avsikten att försöka formulera en text som ger förbättrade möjligheter att utvärdera den svenska transportpolitiken.

När det gäller de nya preciseringar som här föreslås, har av tidsskäl huvudsakligen de existerande preciseringarna infogats i förslaget till ny måltext – dvs. de har förts över nästan utan korrigeringar i innehållet. Några förändringar föreslås däremot. Detta för att anpassa vissa "schablon"-mässiga uttryck i den nuvarande programtexten till formuleringar som har större förutsättningar att kunna leda till utvärderingsbara konkretiseringar.

När det gäller det övergripande transportpolitiska målet förs däremot inledningsvis dessutom en diskussion om själva formuleringen och en ny formulering föreslås. Några satsar har därför även flyttats från det övergripande målet till preciseringarna. I ett fall har även ett viktigt begrepp i transportpolitiken, trafikmiljön, flyttats till det övergripande målet från en passus i preciseringarna.

² I appendix A finns de nuvarande målen beskrivna.

³ Det kan vara problematiskt att vissa delmål är specificerade medan andra inte är det. Det finns en tendens att det som kan utvärderas blir utfört framför det som inte preciserats.

I följande avsnitt diskuteras det övergripande målet. Avsnitt tre behandlar de transportpolitiska preciseringarna, varefter förslaget till en ny transportpolitisk målsättning presenteras i avsnitt fyra. Uppsatsen avslutas med en kort sammanfattning.

2. Det övergripande transportpolitiska målet

2.1 Den nuvarande formuleringen av det övergripande målet

Den nuvarande formuleringen av det övergripande transportpolitiska målet innebär att den svenska transportpolitiken ska:

”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”.

Istället för att vara ett entydigt mål ger den övergripande målformuleringen intrycket att den nationella transportpolitiken har *tre huvudmål*; samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och en ambition om geografisk fördelning.⁴

Det faktum att just dessa tre aspekter nämns explicit (och inte till exempel konkreta mål om inkludering eller genus eller en formulering om den svenska transportförsörjningens bidrag till ett nationellt tillväxtmål) kan tolkas som att det har upplevts som ett problem att transportpolitiken kan leda till utfall som inte samtidigt tillfredsställer de tre aspekterna ”samhällsekonomisk effektivitet”, ”långsiktig hållbarhet” och ”geografisk täckning”.

Den som följer den transportpolitiska debatten kan däremot knappast förvånas över att just de tre egenskaperna hos transportsystemet framhålls i målformuleringen. De representerar i olika avseenden tre tydliga politiska markörer. Målformuleringens syfte är därmed snarare att forma en politisk majoritet än att formulera ett utvärderingsbart mål. Formuleringar som kan betraktas som mer utvärderingsbara mål har i den kompromissen istället förts till de så kallade ”preciseringarna”.

Det hindrar inte att vi diskuterar de tre centrala delarna i den övergripande målsättningen ytterligare för att försöka förstå grunden för att just dessa valts och vilken konsekvens det valet får för transportpolitikens genomförande. En tolkning av valet av de tre delmålen i den övergripande målsättningen är att de i något avseende är oberoende av varandra men samtidigt samtliga önskvärda. Samhället kan i det perspektivet erhålla mer av en aspekt utan att förlora något av de andra två aspekterna. Om därför inte samtliga tre nämns samtidigt av riksdagen i den övergripande målsättningen upplever riksdagen att det finns en risk att politiken i praktiken utformas av Trafikverket m.fl. myndigheter på ett sådant sätt att endast en eller två av aspekterna uppnås.

⁴ Att målformuleringen är sammansatt av tre delar och inte endast består av ett entydigt och enkelt utvärderingsbart mål gör givetvis utvärderingar besvärligare och kan skapa frustration för utvärderaren. Den breda målformuleringen kan samtidigt ses som ett resultat av politiska ställningstaganden och kompromisser. Dessa kompromisser kan medföra att transportpolitiken de facto har en möjlighet att ge resultat för transportförsörjningen med en högre grad av måluppfyllelse i samtliga aspekter än i ett alternativt fall där en sådan politisk kompromiss inte kommit tillstånd. Det ska, som framhålls i texten, däremot inte hindra att debatten om alternativa formuleringar av målet med den svenska transportpolitiken fortgår.

Ett annat tänkbart motiv är att de tre målen uppfattats vara i konflikt med varandra. Vill man prioritera en aspekt i målet måste man avstå från någon eller båda de andra aspekterna. Målsättningen är då en tydlig politisk kompromiss som speglar olika sätt att se på transportförsörjningen, olika ideologier och olika väljargrupperns intressen. Ett specialfall är givetvis situationer där det råder en sådan konflikt mellan aspekterna men en aspekt kan få ett ökat värde utan att de andra två behöver minska - det kan ses som ett specialfall av den första tolkningen. Fallet skulle motsvara en relativ prioritering av vissa väljares behov framför andra väljares behov men utan att dessa "andra" väljargrupper skulle få en i absolut bemärkelse sämre transportförsörjning – ett sorts Pareto-optimalt utfall.

I den mer konfliktinriktade tolkningen kan man istället till exempel fråga sig om samhället måste avstå från samhällsekonomisk effektivitet eller geografisk täckning för att nå långsiktig hållbarhet? Det skulle först och främst medföra *att samhällsekonomisk effektivitet inte är ett krav för långsiktig hållbarhet*. Man kan dessutom fråga sig om en transportpolitik baserad på *samhällsekonomisk effektivitet medför att en långsiktigt hållbar transportförsörjning inte kan erbjudas medborgare och näringsliv i hela landet?* Eller alternativt, om en långsiktigt hållbar transportförsörjning endast kan erhållas om transportförsörjningen påverkar näringsliv och medborgare i någon del av landet på ett i relativa termer negativt sätt, i förhållande till dess påverkan på företag och människor i andra delar av landet?

Det finns således två huvudproblem med den nuvarande målsättningen. En första fråga är om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet ofta eller alltid är oförenliga mål? Varför är de båda med i målformuleringen? Den andra frågan är varför det betonas att en transportförsörjning med någon eller båda dessa egenskaper i målformuleringen dessutom ska *säkerställas för medborgare och näringsliv i hela landet?* Man frågar sig givetvis när samhällsekonomisk effektivitet, alternativt långsiktig hållbarhet, innebär att så inte är fallet? När ger samhällsekonomisk effektivitet eller långsiktig hållbarhet upphov till att några av de som betalar för denna transportförsörjning missgynnas och får erhålla en absolut eller relativt sett sämre transportförsörjning?

Historien visar att det är fullt möjligt och dessutom högst troligt att transportpolitiken inte gynnar alla lika mycket samtidigt. Men om det är ett politiskt problem, vilket det givetvis är, skulle man förvänta sig att de preciseringar vi återkommer till nedan innehåller tydliga utvärderingsbara ambitioner när det gäller transferering av tillgångar eller system för kompensation som gör det möjligt att säkerställa en hållbar transportförsörjning i "hela landet"?

Utan att gå händelserna i förväg kan vi här bara konstatera att preciseringarna just omfattar begrepp som "grundläggande tillgänglighet", "bidra till" samt "förbättras". Begrepp som kan tolkas som att politiken uppfattat att det finns utfall som är samhällsekonomiskt effektiva och långsiktigt hållbara men som inte, om inte andra åtgärder vidtas (?), garanterar en grundläggande tillgänglighet för transportpolitikens alla medfinansierare – skattebetalarna. Däremot saknas de konkreta utvärderingsbara tolkningarna av de preciseringarna.

En relaterad fråga är därmed hur måluppfyllnaden av de tre aspekterna kan mätas? Idag saknas entydiga mätbara formuleringar för den övergripande måluppfyllelsen. Den

samhällsekonomiska effektiviteten i transportförsörjningen skulle möjligen kunna uttryckas som *graden av avvikelse idag från en optimal situation* där samhällsekonomisk effektivitet råder – det maximala talet kanske ges värdet 100. För varje år bör därmed ett tal anges som visar hur långt under 100, dvs. hur långt ifrån maximal samhällsekonomisk effektivitet den svenska transportförsörjningen befinner sig.

Det skulle innebära att "mängden" icke-korrigerade negativa och positiva externaliteter, marknadsmisslyckanden, m.m. till följd av avvikelser från samhällsekonomisk effektivitet i transportsystemet bör identifieras och dessutom på något sätt "vägas samman" till ett värde. Dessutom bör alla åtgärder i transportförsörjningen baseras på beslut efter genomförd kostnads-nyttokalkyl (CBA), givet att det i dessa beslut tagits hänsyn till olika "second-best" situationer.

Befinner sig ekonomin inte i ett "first-best" tillstånd är det inte säkert att en "first-best" politik är samhällsekonomiskt optimal. Ett monopol som förutom sina marknadsprodukter även ger upphov till negativa externaliteter bör till exempel inte angripas med "first-best" åtgärden konkurrensutsättning för att uppnå marginalkostnadsprissättning och därmed ökad produktion och ytterligare negativa externaliteter. Givetvis är den bästa åtgärden en skatt på externaliteten. Men om det vid ett givet tillfälle inte är politiskt möjligt med en skatt kan det vara samhällsekonomiskt ineffektivt att konkurrensutsätta monopolet. Det generella problemet är här att det politiska systemet, även om det perfekt representerar en folkvilja, inte lyckats hitta en lösning som skapar en "first-best" ekonomi. Om inte de förhandlingarna vore så svåra, kopplade som de är till olika intressen, eliter och makt, så vore det i princip alltid möjligt att styra ekonomin mot en "first-best" situation. I lägen där så inte kan ske kan olika "second-best" lösningar istället föra ekonomin närmare en samhällsekonomiskt optimal lösning än dels en situation utan dessa lösningar, men även, som vi försökte illustrera, till en bättre situation än om andra "first-best" åtgärder genomfördes.

Oavsett varför de uppstått så skulle alla avvikelser från samhällsekonomiskt optimala förhållanden ges ett negativt värde i ett sådant mått på samhällsekonomisk effektivitet. Måttet skulle ge en indikation på hur långt ifrån en effektiv resurshantering, ett samhällsekonomiskt optimalt resursutnyttjande, transportförsörjningen verkar. Det ger ett mått på det samhällsekonomiskt värderade effektivitetsgapet inom transportförsörjningen.⁵

⁵ Ett sådant mått måste vara relativt för den intertemporala jämförelsens skull. Det hindrar inte att det absoluta effektivitetsgapet, de värden som skulle kunna skapas om ekonomin var mer produktiv även uppsakattas. I absoluta termer ska de resurser som läggs på transportförsörjningen istället avgöras vid avvägningen mellan storleken på dessa resurser och andra resurser i samhället. Transportförsörjningen kan således i ett sådant mått närma sig 100, samtidigt som den totala volymen resurser i samhället som läggs på transportförsörjning kan minska, därför att de resurserna bidrar mer till ett övergripande välfärds mål inom andra områden. Samtidigt bör det alltså vara möjligt att räkna om en negativ avvikelse från målet hundra som en potentiell ökning i det övergripande välfärds målet, till exempel i form av högre BNP, om man finner det måttet lämpligt som mått på välfärd. Som vi diskuterar nedan kan man därför fråga sig om en formulering i den riktningen inte det bör vara det övergripande målet direkt, istället för indirekt som dagens formulering kan ge ett intryck av att innebära?

2.2 Kan samhällsekonomisk effektivitet vara ett hinder för långsiktig hållbarhet?

En tolkning av frågeställningen om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet står i konflikt med varandra är att den nuvarande transportpolitiska målformuleringen innebär att samhällsekonomisk effektivitet implicit anses vara ett kortsiktigt mål medan långsiktig hållbarhet just är ett långsiktigt mål.

Här skulle således en tidsdimension finnas inbyggd i målformuleringen. I debatten har denna tidsdimension ofta fokuserats på diskonteringsräntan. Diskonteringsräntan är givetvis central i den samhällsekonomiska kostnads-intäktskalkylen. En diskonteringsränta baserad på faktiskt realiserade räntor, observerade beteenden i verkliga eller simulerade situationer, enkätbaserade studier bland medborgare eller kombinationer av dessa med tillägg i form av korrigeringar för osäkerhet, en riskpremie, skulle enligt företrädare för långsiktig hållbarhet alltid ge en för hög ränta för att t.ex. genomföra stora strukturförändrande investeringar idag som endast långsamt men efter en relativt lång tid till sist reducerar eller helt eliminerar växthuseffekten och dess konsekvenser för det samlade systemet av natur- och människorelaterat kapital.

En lösning på detta skulle kunna vara att dagens diskonteringsränta kan användas för åtgärder med avkastning på relativt kort sikt men att intäkterna från långsiktiga strukturförändrande åtgärder ska värderas med en lägre diskonteringsränta eller t.o.m. med en ränta som är satt till noll. Vad som är vad skulle i en sådan *paternalistisk regim* bestämmas av en riksdag som valts med den uttalade avsikten att hantera att hushåll och individer inte själva på rätt sätt kan värdera och förstå effekterna av åtgärder med långsiktiga effekter för samhället i sin helhet. Resonemang av den typen förklarar varför man i olika organisationer, klaner och kollektiv ofta valt ett råd av "de äldste" som med sin längre livserfarenhet ska lotsa kollektivet framåt i en osäker värld. I förmögna familjer, furstendömen, m.m. har de "äldste" mer eller mindre framgångsrikt försökt blicka ett antal generationer framåt. I demokratier kan i bästa fall t.ex. statschefer som väljs under en längre tid än riksdagens mandatperiod, fungera på ett liknande sätt. Varan "naturresurs" skulle således i likhet med t.ex. grundläggande utbildning i ett sådant resonemang kunna ses som en s.k. "merit good", en vara som aktörer i samhället ska konsumera eller investera i oavsett om de själva vill det eller själva har resurser för investeringen. Sådana varor har således egenskaper som är besläktade med, eller i praktiken är, positiva externaliteter för omgivningen.

Det globala naturkapitalet och dess ekosystemtjänster är i ett sådant resonemang i stora delar en allmänning utan tydliga äganderätter som löper risk att förintas av ett tryck från starka konkurrerande intressen med tydliga äganderätter och managementstrukturer. Det paternalistiska styret skulle motiveras med att ett felaktigt nyttjande av naturkapitalet leder till icke-reversibla processer som hotar att reducera kapitalet till nivåer under en "brytpunkt" från vilket det inte kan återskapas. Försök att omvandla allmänningen till en klubb skulle i det perspektivet förbättra allmänningens management men inte med säkerhet lösa irreversibilitetsproblemet. Ett paternalistiskt styre med "de äldste" garanterar å andra sidan inte heller att en effektiv lösning till allmänningens "tragiska" utveckling beslutas, inte heller att nya metoder och lösningar på problemet blir prövade.

Att ersätta ett naturkapital med en ny människogjord artefakt, t.ex. en järnväg, skulle således vara att reducera naturkapitalets direkta produktion av ekosystemtjänster och hälsobringande effekter på människor vilka dessutom verkar som ytterligare en positiv externalitet på andra människor. Detta ska då i en åtgärdsanalys ställas mot järnvägens samhällsekonomiska kostnader och intäkter. Som vi återkommer till skulle i en s.k. "stark" definition av långsiktig hållbarhet, varje sådan minskning av dagens stock av naturkapital vara icke hållbar och omöjlig. Järnvägen måste då byggas där vägar går idag eller där den kan ersätta andra människoskapade artefakter.

I praktiken skulle effekterna av beslut inom ramen för ett sådant paternalistiskt styre implicit kunna motsvara någon form av "hyperbolisk räntesättning" eller någon annan form av icke-linjäritet i diskonteringsräntan vid åtgärdsutvärderingar av mer långsiktig karaktär. Den nuvarande och av individerna observerade kortsiktiga handlande bestämda exponentiella diskonteringsräntan skulle i så fall behållas, men framför allt få konsekvenser för åtgärder av underhållskaraktär och åtgärder med mer kort- och medelsiktiga effekter.⁶

En alternativ formulering av det transportpolitiska målet som kan prövas är att omformulera målet till ett mål om "*långsiktig samhällsekonomisk effektivitet i transportförsörjningen*". Ordet långsiktig borde inte påverka metoderna för att skapa en samhällsekonomiskt effektiv resurshushållning. Givetvis såvida de mer långsiktiga effekterna av dagens åtgärder redan är inkorporerade i analysen. Företrädare för att det inte finns någon skillnad mellan kortsiktiga och långsiktiga diskonteringsräntor skulle hävda att så är fallet. Begreppet långsiktig samhällsekonomisk effektivitet tillför i det perspektivet inget i jämförelse med begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Definitivt skulle en sådan företrädare inte tala om kortsiktig samhällsekonomisk effektivitet.

Långsiktig samhällsekonomisk effektivitet, eller således även enbart samhällsekonomisk effektivitet, skulle i analogi med begreppet långsiktig hållbarhet kunna uppfattas som att inga åtgärder ska vidtas idag som gör det svårare för framtida generationer att nå en optimal samhällsekonomisk effektivitet. Dagens generation ska i det perspektivet inte medvetet fatta beslut om ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem som innebär att framtida generationer kommer att ställas inför en resurshushållning där resurser har låsts i samhällsekonomiskt ineffektiva transportlösningar. Samtidigt ska inte framtida generationers behov av en transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv medföra att dagens generation ska acceptera ett medvetet icke optimalt resurshushållande.

Framtida generationer har goda förutsättningar att vid en positiv årlig global nettonuvärdeprodukt råda över en större kapitalstock, mer tillgångar och mer resurser, än dagens generation. Framförallt humankapitalet i form av kunniga och friska människor utgör en allt större andel av den globala balansräkningens kapitalstock. Även tekniken att kommunicera människor emellan utvecklas. Förutsättningarna för att lösa globala problem relaterade till naturkapitalets produktion av ekosystemtjänster är därmed ur den aspekten relativt god och kan förväntas bli ännu bättre för framtida generationer.

⁶ Diskussionen om och kritiken av hyperbolisk räntesättning är redan påbörjad och kan vidgas men det är utanför intentionen med denna uppsats.

Mot detta står det faktum att även om människan förstår alltmer av funktionen i det ekosystem som bestämmer naturkapitalets fysiska storlek och dess alternativa användning, dess värde, för människan, så förstår vi inte allt. Det kan hävdas att den ökade andelen av den människogjorda delen av den globala tillgångssidan förstärks av att naturkapitalets värde sedan industrialismen reducerats och att det går allt fortare. Oavsett om vi kan bevisa det eller inte så skulle en företrädare för den ståndpunkten kraftigt argumentera för en försiktighetsprincip och ett starkt (globalt) paternalistiskt styre för att så långt möjligt upprätthålla en princip om "stark" hållbarhet för att inte ytterligare reducera tillgången på naturkapital.

Osäkerheten och bristen på fundamental förståelse gäller även vår förståelse av det system som bildas av människan och det människogjorda kapitalet. Förmågan att göra prognoser om de båda systemens samlade framtida utveckling kan därtill reduceras av att systemen blir allt mer integrerade med varandra och att i alla fall det människoskapade systemet även integreras allt mer. Därmed kan systemens egna inneboende och gemensamma icke-linjäriteter skapa kaotiska förlopp i flera dimensioner. Möjligheten för människan att fatta välavvägda beslut baserade på en förståelse för vad de besluten ger för konsekvenser för det samlade globala systemet begränsas därmed kraftigt.

Den ökade osäkerheten som dessa icke-linjäriteter medför kan inte med säkerhet lösas av begränsningar införda av styrande i ett paternalistiskt system. Historien ger i en kaotisk miljö ingen entydig vägledning för framtiden. De styrande i ett sådant system har givetvis även de då problem att förstå konsekvenserna av sina beslut.

Ett sådant beslut om en hållbar och samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning för såväl dagens som framtida generationer består av en bana av beslut om investeringar i, produktion och fördelning av olika kollektiva och klubbvaror samt andra fördelningspolitiska insatser för en viss diskonteringsränta, eller en bana av räntor. Det innebär även att korrigeringar av externaliteter och andra marknadsimperfectioner planeras för att styra ekonomin mot samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. Det kan här återigen uppmärksammas att om samhällsekonomisk effektivitet dessutom inte råder vid någon tidpunkt och ekonomin därmed befinner sig en second-best situation är det inte säkert att den optimala åtgärden är en first-best åtgärd.⁷

En sådan bana skulle ge intertemporala prissignaler som resultat av olika aktörers förväntades insatser. Förståelsen för hur dessa fattas och vad de innebär för resursutnyttjandet skulle krävas för en sådan lång tid framåt att nuvärdet av framtida kostnader och intäkter blir försumbara.⁸ Vid en diskonteringsränta som satts till noll inträffar detta givetvis aldrig utan effekter som inträffar om 12 000 år är lika intressanta som de som inträffar i morgon. I takt med att ny information tillkommer om läget i den globala balansräkningen (och den för Sverige) kommer givetvis nya förväntningar att bildas och

⁷ Det har även diskuterats att optionsmarknader skulle etableras för att hantera de osäkerheter som givetvis ligger inbyggda i framtagandet av sådana banor i en högt integrerad och icke-linjär värld.

⁸ Eller ett knippe alternativa banor av samhällsekonomiskt effektiva åtgärder där olika banor t.ex. skulle representera fastighetsägarintressen i olika delar av "hela landet" och olika omfördelningspolitiska insatser för att kompensera förlorare eller för att behålla nationen som en enhet.

banans förlopp påverkas. Är systemet kaotiskt kommer utfallet av mindre justeringar i förväntningsbildningen att drastiskt kunna påverka förväntade banor över resursanvändningen.

2.3 Vad innebär målet om en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet?

Det andra problemet vi identifierade var uttrycket "för medborgarna och näringslivet i hela landet". Som vi berört kan formuleringen tolkas som att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning inte med säkerhet kommer att gynna medborgare och näringsliv i "hela landet". Är satsen om den geografiska täckningen av transport-systemets effekter ett fördelningsmål, där ett antal lokaliseringmönster av medborgare och näringsliv står i konflikt med såväl samhällsekonomisk effektivitet som långsiktig hållbarhet?

Innebär således målen om samhällsekonomisk effektivitet eller långsiktig hållbarhet att endast en rumslig konfiguration av medborgare och näringsliv är möjlig och optimal i Sverige - om de två övriga delmålen ska uppnås? Ligger samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet randvillkor och restriktioner på lokaliseringen av aktiviteter och nyttjandet av bebyggd och icke-bebyggd mark? Vilka fastigheter och vilka fastighetsägares intressen tillgodoses i så fall i den effektiva och långsiktiga lösningen?

Bör medborgare och näringsliv explicit eller implicit omlokaliseras för att nå en ökad samhällsekonomisk effektivitet? Innebär långsiktig hållbarhet istället att alla medborgare kan bosätta sig var de vill och sedan garanteras "en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet" som även bidrar till "utvecklingskraft" på den valda platsen? Om så inte är fallet, hur ska kompensationsmekanismerna utformas så att vinnare till följd av genomförda åtgärder kompenserar de förlorare som måste flytta eller som inte får flytta dit de vill? Eller ska marknaden lösa de problemen?

Studerar vi den globala ekonomiska historien och även de svenska regionernas historia finns det otaliga exempel på hur åtgärder i transportsystemet omfördelar tillgångar. I vissa fall har nya resurser kunnat mobiliseras till följd av transportsystemets utveckling i andra fall har ökad tillgänglighet medfört ökad konkurrens från andra mer attraktiva noder i transport-nätverket med resultatet att mobila resurser lämnat noder eller att värdet på tillgångar i noden stagnerat, absolut eller relativt. Både storleken och riktningen på effekten kan dessutom vara beroende av institutionella och kulturella faktorer i noderna eller i systemet av noder och länkar. En sådan geografisk omvandling kan till och med ses som en nödvändig del av ett samhälles anpassning till ny kunskap och nya tekniker för produktion, konsumtion, förvaltning m.m.

Det innebär dock alltid att för den "klubb" (samling av städer i en nation, fastighetsägare i en stad, invånare, intressenter, m.m.) som genomför en gemensamt finansierad investering i ett sammanbindande nät för transportförsörjning är frågan om fördelningen av avkastningen från investeringen över de deltagande aktörerna högst aktuell. Det är i det perspektivet svårt att se att det skulle finnas en enda optimal samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar lösning som är oberoende av den initiala fördelningen av tillgångar och därmed av

valda systemet för kompensation och transfereringar. Ett samhällsekonomisk effektivt utfall är alltid villkorat av den initiala tillgångsfördelningen.

Frågan är varför en del av en sådan investerande "klubb" ska fortsätta att delta i klubbens investeringsverksamhet om man tillhör förlorarna på samarbetet och de valda åtgärderna? Svaret är att det givetvis är en maktfråga, där samtliga aktörers valmöjligheter beror på de kostnader och intäkter som uppstår för olika alternativ. Man kanske väljer att inte längre delta i klubbens fortsatta verksamhet och istället agerar ensamt, eller man kanske väljer att byta till en konkurrerande klubb som erbjuder bättre villkor?

Det finns mot den bakgrunden även en maktaspekt kopplat till ambitionen att hålla samman nationen som gör att ett uttryck som pekar på att vinsterna från åtgärder i transportsystemet ska fördelas över de som finansierar de vidtagna åtgärderna. För en ledande elit i ett land är det viktigt för legitimiteten i åtgärderna. För de övriga gäller det att i det implicita avtal som målformuleringen innebär, säkra en konkretisering av en sådan formulering så att en utvärdering kan visa om utfallet verkligen avviker från ett utfall som endast är till elitens fördel. Den upplysta eliten försäkras sig i sin tur givetvis ett stöd, och delar med sig av avkastningen till andra (delvis konkurrerande) eliter i andra delar av landet för att upprätthålla sin ledande ställning och undvika en uppdelning av den klubb som ger en ränta – så länge klubben är till fördel för eliten. Det innebär att sådana konkretiseringar är genuint politiska avvägningar varför det även är svårt för andra aktörer, som forskare, att föreslå rimliga formuleringar. Däremot måste forskare peka på behovet av sådana utvärderingsbara konkretiseringar.

2.4 En alternativ formulering av det övergripande transportpolitiska målet

Innan vi reflekterar ytterligare över begreppen hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet ska vi först kontrastera den nuvarande målformuleringen mot en alternativ övergripande målformulering. En sådan skulle kunna vara:

"att transportförsörjningen och därtill kopplade trafikmiljöer ska ge största möjliga bidrag till en hållbar nationell utveckling".

Formuleringen i denna alternativa övergripande målformulering inkluderar först och främst begreppet "trafikmiljö" utöver själva transportförsörjningen. Med trafikmiljön menas här miljön i vid bemärkelse runt själva systemet för transportförsörjning. Begreppet "trafikmiljön" nämns, som vi ska se senare, i en av preciseringarna. I "trafikmiljöerna" ingår den omkringliggande bebyggelsen. Genom att här genast flytta "trafikmiljön" från preciseringarna till den övergripande målformuleringen betonas att transportförsörjningen inte kan utformas och gestaltas på ett sådant sätt att de omgivande trafikmiljöerna blir lidande. Transportförsörjningen ska således samverka med den omgivande bebyggelsen så att en hållbar struktur åstadkoms. Det stämmer även väl med Trafikverkets uppdrag som "samhällsutvecklare".

Dessutom har vi i den alternativa formuleringen ersatt "samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar" med endast "hållbar" samt därutöver betonat att målet ytterst inte är transportförsörjningen självt utan dess bidrag till en hållbar nationell utveckling.⁹

Skulle åtgärdsbanor som syftar till att nå ett mål formulerat som "långsiktig hållbarhet" skilja sig från målet "hållbarhet" utan att det föregås av ordet "långsiktig"? Skulle långsiktig samhällsekonomisk effektivitet skilja sig från samhällsekonomisk effektivitet? Nej det finns som redan berörts inte skäl att skilja mellan en samhällsekonomiskt effektiv utveckling och en hållbar utveckling. En hållbar utveckling måste vara samhällsekonomiskt effektiv, annars utnyttjas inte samhällets resurser på bästa möjliga sätt. En samhällsekonomiskt effektiv resurshantering genererar största möjliga resurser för att hantera långsiktigt satta målsättningar om en hållbar utveckling (av kapitalstocken). Inte heller finns det skäl att betona det långsiktiga i "hållbarhet" och samtidigt inte betona det långsiktiga i samhällsekonomiskt effektiv resurshushållning. Båda begreppen har möjlighet att innefatta en avvägning mellan de långsiktiga (framtida generationer) och de kortsiktiga behoven (dagens generation) så som är legio i hållbarhetsdiskursen.

Såväl när det gäller samhällsekonomisk effektivitet som hållbar utveckling måste fördelningen av tillgångarna över individerna i samhället hanteras via olika transfererings- och kompenationssystem. För att vara effektiva och hållbara måste sådana system ständigt anpassas så att incitamentet för individen att sätta hela samhällets kapitalstock i produktiv verksamhet idag, att minimera friåkarmentalitet och stöder samt att investeringar och åtgärder riktade mot stocken, till exempel via lärande, blir så starka som möjligt så att framtidens kapitalstock blir så stor som möjligt. Det medför att såväl begreppen samhällsekonomisk effektivitet samt hållbarhet kräver institutionella strukturer som så långt möjligt garanterar och möjliggör sådan förhandlingar mellan individerna i samhället om val av åtgärder, av korrigeringar av avvikelser från olika "first-best" egenskaper i ekonomin samt av system för inkomst- och förmögenhetsomfördelning.

Den nuvarande målformuleringens precisering om vilka aktörer inom Sverige som transportpolitiken ska riktas mot, dvs. "människor och näringsliv i hela landet" kan i princip vara kvar i den övergripande formuleringen. Det skulle betona behovet av förmögenhetsomfördelning inom det beslutande kollektivet. Det kan ses som en signal från en periferi som betonar det temporära i varje elits position eller ett försök från eliten att nå konsensus med konkurrerande eliter. I förslaget till ny transportpolitik i denna rapport har de fördelningspolitiska kompromisser som transportpolitiken med nödvändighet måste leda till trots det flyttats så att de hanteras i preciseringarna och en konkret sats om de förhandlingar som med nödvändighet krävs. Det innebär att den övergripande målsättningen kan behållas under längre tid, medan politiska kompromisser hanteras på en principiellt lägre nivå i de transportpolitiska principdokumenten.

⁹ Ordet nationell kan irritera någon. Det syftar på att Transportpolitikens målobjekt är det statliga transportsystemet. Det hindrar inte att det i ett sådant uppdrag kan ingå att påverka en internationell omgivning på ett sätt som på kort eller lång sikt är positivt för hållbarheten i det nationella transportsystemet. Det sker t.ex. inom internationella förhandlingar om infrastruktur, regler, tillstånd, mm.

Den föreslagna alternativa målformuleringen är, liksom den nuvarande formuleringen, inte enkel att utvärdera. En utvärderingsbar konkretisering av ett sådant övergripande mål som lämpligen även den placeras i preciseringarna skulle kunna vara:

”att transportförsörjningen och därtill kopplade trafikmiljöer ska bidra till att Sveriges [HDI¹⁰/BNP/NNP/Samlade tillgångar/Genuint sparande/Välfärd] mätt som en utvecklingsbana från idag och 250 år framåt växer med minst x procent årligen.”

Formulering ska inte ses som exakt. Utvecklingsbanans längd kan öka till något som närmar sig oändligheten, alternativt sätts ett målår närmare dagens datum, samtidigt som ett restvärde för systemet preciseras. Formuleringar i ovanstående riktning pekar dock på att insatser i transportsystemet är ett av ett antal åtgärder och medel som erbjuds för att nå ett övergripande mål för det nationella kollektivet.

Den nuvarande målformuleringen pekar på att transportsystemet är till för medborgare och näringsliv i hela landet men relaterar inte transportförsörjningen till ett utvärderingsbart mål för nationens medborgare och näringsliv – t.ex. ett övergripande inkomst-, förmögenhets- eller välfärds mål eller mål kopplade till fördelningen av inkomster och förmögenheter över olika delar av landet.¹¹ I princip kan det innebära att transportförsörjningen fungerar föredömligt, är långsiktigt hållbar och drivs på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt för medborgare och näringsliv i hela landet, men att det samtidigt kräver sådana resurser, insatser och åtgärder att utvecklingen i den övriga ekonomin eller t.o.m. den övergripande utvecklingen i nationen sker under optimal produktionsnivå, till och med är negativ eller långsiktigt icke-hållbar och samhällsekonomiskt ineffektiv.

Den alternativa formuleringen innebär således att samhällsekonomisk effektivitet inte nämns explicit i målet. Ett argument för detta är som vi berört tidigare att det är svårt att tänka sig en långsiktigt hållbart utveckling som samtidigt inte är samhällsekonomiskt effektiv.

Ett ytterligare argument kan vara att samhällsekonomisk effektivitet inte är ett mål utan ett kriterium för hur de resurser som tilldelas transportsystemet ska värderas och nyttjas. Man skulle kunna tänka sig att transportsystemets samlade kapital minskar med 5 procent årligen. En sådan reduktion av transportkapitalet kan givetvis ske på ett sådant sätt att transportförsörjningen i hela landet uppfyller samtliga krav på samhällsekonomisk effektivitet. Den avgörande frågan är då inte om transportsystemets samhällsekonomiska effektivitet utan om reduktionen av transportkapitalet är ett medvetet, eller inte medvetet, led för att skapa en hållbar utveckling för nationen samt om detta verkligen leder till en hållbar nationell utveckling, mätt t.ex. som ett växande HDI.

Omvänt kan man hävda att om transportsystemet utvecklas på ett sätt som bidrar till en hållbar nationell utveckling så innebär det även att det sker på ett samhällsekonomiskt

¹⁰ Human Development Index

¹¹ Varför näringslivet som ”institutionell” struktur betonas i dagens övergripande mål vid sidan om medborgarna men inte civilsamhällets organisationer eller de offentliga aktörernas behov av grundläggande tillgänglighet m.m. får ses som ett uttryck för att dessa har starkare intresseorganisationer än t.ex. civilsamhället. Vi skulle därför kunna nöja oss med begreppet medborgare som målkategori.

effektivt sätt. Om så inte är fallet skulle en policy som leder från en icke samhällsekonomiskt effektiv utveckling till en samhällsekonomiskt effektiv utveckling ge en mer hållbar utveckling. Det innebär att en nationell utveckling som inte är samhällsekonomiskt effektiv inte heller kan vara hållbar.

Det bör således "räcka" med att målet för transportpolitiken är att transportförsörjningen ska bidra till nationell hållbarhet. Däremot är det således tveksamt om målet ska vara att transportsystemet ska vara hållbart, och därmed uppfylla krav på samhällsekonomisk effektivitet, om inte den samlade samhällsutvecklingen även uppfyller ett mål om hållbarhet. Om inte hållbarhet definieras på ett sätt som ska leda till en övergripande nationellt hållbar utveckling så kan nationen hamna i den situation som berördes ovan, där transportförsörjningen förbrukar resurser för att göra transportförsörjningen hållbar samtidigt som det övriga samhället inte kan uppfylla motsvarande krav på hållbarhet. Ett hållbart transportsystem i en i övrigt ohållbar nationell utvecklingsbana.

2.5 Att definiera hållbarhet

Hur ska vi då närma oss en definition av hållbarhet? I förslaget ovan nämndes ett antal olika möjliga mått såsom *HDI/BNP/NNP/Genuint sparande/Samlade tillgångar/Välfärd*. Human Development Index (HDI) skulle kunna uppfattas som ett, och i relation till andra mått relativt bra, sätt att mäta välfärd objektivt, i kontrast med olika subjektiva "lyckomått". HDI mixar dock ett inkomstmått med olika "möjlighets- och kapacitetsmått".¹² Det kan fungera i policyanalyser men HDI blandar mått från ekonomins resultat- och balansräkningar. Poster i resultat- och balansräkningar är givetvis kopplade till varandra via kassaflödet och därmed finns en risk att HDI mäter samma egenskaper i ekonomin men på något olika sätt.

BNP, dvs. bruttofördlingsvärdet i en ekonomi, har uppenbara och för många numera välkända nackdelar i ett hållbarhetsperspektiv. Det konstaterandet gäller även om det förädlade resultatet inkluderar samtliga tillgångars produktion, dvs. inklusive ekosystemtjänster och hushållstjänster m.m. och de ingår till priser som korrigerats så att de representerar en samhällsekonomiskt riktigt prissatt resursåtgång. NNP, nettonationalprodukten, ger istället en bättre bild av ekonomins hållbara produktionsförmåga. I NNP har förädlingsvärdet mätt som BNP reducerats med värdet av förslitningen av kapitalstocken.¹³ Eftersom kapitalstockens förslitning ses som en kostnad likvärdig insatsvarorna ger det korrigerade förädlingsvärdet i form av NNP ett bättre resultatmått än BNP. Det är NNP under en period som kan användas under kommande period för att antingen bygga på kapitalstocken eller konsumera varor och tjänster.¹⁴

¹² HDI är ett mått på välfärd som väger samman ett lands förväntade livslängd, utbildning och inkomst per capita.

¹³ Det genuina sparandet mäter även det skillnaden mellan investeringar i en del av ett samhälles kapitalstock och desinvesteringarna i andra delar av kapitalstocken.

¹⁴ I traditionella nationalräkenskaper görs en distinktion mellan konsumtion och investeringar. Att bygga en kapitalstock skulle därmed betecknas investering medan annan förbrukning skulle vara konsumtion. Gränsdragningen mellan varaktiga varor som hushållet införskaffar och hushållets konsumtion av "icke-varaktiga" varor är givetvis besvärlig. I praktiken är det hela tiden olika former av investeringar i kapital med olika kort återbetalningstid. Inköp av mat kan till exempel ses som en investering i det egna humankapitalet. Energin får mat är en investering som avskrivs och förbrukas relativt snabbt av kroppen och därmed måste

2.6 Samhällets tillgångar – dess stock av kapital

BNP och NNP är som vi berörde ovan förknippade med en ekonomis eller samhällets resultaträkning. Samlade tillgångar, genuint sparande och välfärd är andra mått som mer är relaterade till samhällets balansräkning. Balansräkningen beskriver samhällets tillgångar och skulder, dess kapital. Skuldsidan är olika fordringar som aktörer utanför den studerade ekonomin har på ett samhälle. Globalt existerar inte, eller ska i alla fall inte, sådana skulder existera utan de representerar endast möjliga omfördelningar av tillgångar mellan jordens hushåll.

Tillgångssidan är således samhällets bruttokapital. Det kapitalet kan indelas på olika sätt och med olika grad av detaljrikedom. Några stora kategorier kan vara:

- Humankapital
- Socialt och kulturellt kapital
- Artefakter, dvs. olika former av mänskligt producerat reall kapital
- Naturkapital

I humankapitalet ingår samtliga människor, deras hälsa och kunskap. Ökar antalet människor blir samhället rikare i termer av att kapitalstocken ökar, allt annat lika. Förbättras skolor och utbildning i bred bemärkelse, ökar kapitalstocken medan bilolyckor, epidemier och krig reducerar kapitalstocken.

I det sociala och kulturella kapitalet ingår värdet av interaktionen människor emellan och de institutioner som skapats för förhandlingar och beslut. Förmågan att agera i större grupper och att kommunicera erfarenheter, uttrycka känslor och stämningar samt beskriva och värdera olika alternativa framtider är en tillgång som kan vara mer eller mindre värdefull i olika samhällen. Av detta framgår att gränsen mellan humankapital och det sociala samt kulturella kapitalet inte är entydig. Inte heller är allt kulturellt kapital med säkerhet en tillgång för framtiden. Destruktiva kulturer kan leda till en betydande minskning av den samlade kapitalstocken.

Artefakterna är sådant kapital som skapats av människor individuellt eller i grupp. Här återfinns byggnader, maskiner och transportsystemet i vid bemärkelse. Mycket av Trafikverkets verksamhet är således direkt riktat mot åtgärder i den kategorin av ekonomins kapitalstock. Ett mått på framgång för Trafikverket skulle kunna vara hur värdet av transportförsörjningen utvecklas, hur Trafikverket förmår bygga infrastrukturkapital i vid bemärkelse, dvs. inklusive dess påverkan på fastighets- och naturvärden i dess närhet.

Den fjärde kategorin är naturkapitalet. Det är värdet av ekosystemet och olika naturtillgångar i vid bemärkelse. Dess förmåga att producera grundläggande ekosystemtjänster för människans överlevnad har givetvis varit centralt genom årtusenden.

ersättas med mer mat. Vilken sorts mat som intas och var den intas påverkar såväl resterande livstid som nuvärdet av det egna humankapitalet i andras ögon, samt det kulturella och sociala kapital som är förknippat med den ätande kroppen.

Naturkapitalet skiljer sig ifrån de övriga kategorierna i den bemärkelsen att det inte anses vara skapat av människor, som de tre övriga "människoskapade" delarna av den samlade kapitalstocken. Det kan ifrågasättas om så är fallet. Den pågående diskussionen om en övergång från den holocena geologiska epoken till en antropocen epok där människans verksamhet påverkar hela det globala ekosystemet, och därmed klimatet och ekosystemet, dvs. det globala naturkapitalet, belyser detta. En del sätter den första industriella revolutionen (sent 1700-tal till mitten av 1800-talet) som en gräns för övergången från den holocena till den antropocena epoken.

Den holocena geologiska epoken anses inledas med slutet av den senaste istiden för ca 12 000 år sedan och drivas på av den neolitiska revolutionen för ca 8 000 år sedan då åkerbruket utvecklades, selektionen av grödor som passar ett stationärt istället för ett jägarliv inleddes, domesticeringen av djur tog fart och de första byarna och städerna uppkommer. I samband med den neolitiska revolutionen inleds därmed människans allt mer systematiska påverkan på naturkapitalet. Med den industriella revolutionen når denna påverkan en allt större och avgörande kraft, vilket kan observeras i de fossila utsläppens storlek och effekter på den globala uppvärmningen.

En definition av hållbarhet i detta balansräkningsperspektiv är att ett samhälles samlade kapitalstock inte ska minska över tiden. Samhället ska inte använda sin existerande kapitalstock som produktionsfaktor för att producera varor och tjänster som leder till att framtida kapitalstockar reduceras. Som vi berörde tidigare ska samhället istället allokera de resurser dess kapitalstock erbjuder på ett så samhällsekonomiskt effektivt sätt som möjligt för att skapa en optimalt hållbar utveckling, dvs. en optimal tillväxt av dess kapitalstock.¹⁵ Målet om ett hållbart svenskt transportsystem kan i det sammanhanget alltså uppfattas som att man kan nå en positiv måluppfyllelse om stocken av transportsystemets kapital inte minskar - även om övriga delar av den samlade kapitalstocken minskar på ett icke hållbart sätt.

Värdena på de olika delarna av kapitalstocken är givetvis beroende av varandra och utbudet och efterfrågan på dessa. Om humankapitalet minskar och antalet nyttjare av transportsystemets kapitalstock minskar, så är det troligt att, allt annat lika, även värderingen av transportsystemets kapitalstock minskar. Om transportsystemet istället är den enda rumsligt utspridda kapitalstock som förmår ge människor möjlighet till säkerhet och hälsa kan det omvända inträffa. Allt fler av ett konstant humankapital omlokaliserar sig från övriga jordytan till transportnätverket, trängsel uppstår och transportkapitalets absoluta och relativa värde ökar. Det kan vara en hållbar utveckling trots att i extremfallet värdet av den övriga delen av ekonomins kapitalstock, som således bildar en allt större andel av jordens samlade yta, kan få näst intill ett nollvärde eftersom efterfrågan på denna minskar.

¹⁵ En optimalt hållbar utveckling ska uppfattas som en utveckling där den marginella resursåtgången för att nå ett högre optimum inte överstiger den marginella ökningen av kapitalstocken. Det innebär vanligen att samhället söker nå en tillfredställande tillväxt av kapitalstocken snarare än en, om än i princip möjlig, optimal tillväxt. Resursåtgången för att nå ett möjligt optimum riskerar i en osäker miljö att reducera den optimala nivån.

Värderingen av kapitalstocken i balansräkningen är beroende av utfallet i ekonomins resultaträkning. Nuvärdet av förväntade framtida resultat i samhället bestämmer värdet av dagens kapitalstock. De framtida värdena på kapitalstocken bestäms av motsvarande framåtblickande förväntningsbildning. Det innebär att det framtida långsiktigt hållbara samhället inte är ett definitivt och givet begrepp utan graden av framtida hållbarhet är beroende av handlingar och förväntningar om effekter av handlingar som sker i dag. Ekonomins förväntade bana av åtgärder bestämmer denna värdering.

För att rätt kunna bestämma effekter av dagens handlingar på framtida kapitalstockar krävs således en förmåga att förstå samhällets dynamik i vid bemärkelse. Förmågan att göra sådana framtidsanalyser är som berörts begränsad. Möjligen är den som högst när det gäller vissa delar av den av människan skapade kapitalstocken, t.ex. vissa byggnader. Långvarig erfarenhet att bygga skydd mot nederbörd, värme och kyla har skapat den förmågan. Trots det bygger inte människor hus som med säkerhet ska hålla i evighet. Samtidigt ser vi hela tiden prov på hur ofullständig vår förmåga är när det gäller att förstå vilken effekt innovativa byggtekniker har på en byggnads hållbarhet.

Även förståelsen för hur människan fungerar som individ, kroppsligt och socialt, har förbättrats, vilket syns i medellivslängden, men här återstår givetvis mycket. Kunskapen om hur människor fungerar i grupper utvecklas även den. En längre period av allt färre stora krig är, för tillfället i alla fall, ett tecken på det men vår förmåga att hantera sådan kunskap är fortfarande bristfällig. En del av detta problemområde gäller vår bristande förmåga att fatta beslut kollektivt när inte beslutssituationen upprepas och när avkastningen av olika alternativ varierar.

Vi har inte heller sådan kunskap om naturkapitalet och dess ekosystem att vi med säkerhet kan förutsäga effekterna av vårt handlande idag på dess framtida utveckling. Därtill kommer det kaotiska i sådana systems förlopp, vilket gör dem omöjliga att förutspå under längre tidsperioder även om de skulle vara fullständigt deterministiska.

2.7 Substituerbarhet mellan olika delar av kapitalstocken

Samhällets kapitalstock består av de olika delstockarna vi tidigare identifierade; humankapital, socialt och kulturellt kapital, artefakter och naturkapital. De kapitalstockarna är dessutom i varje tidpunkt lokaliserade till olika platser på jorden (numera även i rymden!). Ytterst kan man även hävda att universums tillgångar representerar den i varje tidsperiod yttersta kapitalstocken. Solen är givetvis en helt avgörande tillgång för allt liv på jorden och därmed för de jordbundna tillgångarnas värde.¹⁶

En omfattande diskussion har som berörts pågått om hur man ska se på substituerbarheten mellan olika delar av den aggregerade kapitalstocken? Därtill kan vi föra den återkommande frågan om fördelningen av kapitalstocken över olika delar av jorden.

¹⁶ I ett läge där solen riskerar slockna eller att jorden blir omöjlig att bebo är det givetvis avgörande att kunna färdas mellan solsystem i universum. Investeringar i rymdteknik kan ses som en investering i en försäkring i den händelse ett sådant utfall realiserar.

Man talar i det sammanhanget om en *stark* restriktion och en *svag* restriktion på tillåtelsen att ersätta naturkapital med något av de människorelaterade kapitalen. Med det som förkortas som "stark hållbarhet" avses vanligen att naturkapitalet aldrig får substitueras med något människorelaterat kapital. Med "svag hållbarhet" avses att det inom "vissa" gränser är möjligt med sådan substituerbarhet.

Begreppen är i viss mån vilseledande. Det finns inte entydiga resultat som säger att en strategi baserad på svag hållbarhet skulle vara sämre än en baserad på stark hållbarhet när det gäller utfallet på jordens totala hållbarhet. Ett starkt hållbarhetsbegrepp innebär givetvis att naturkapitalet inte får minska. Vanligen avses här en minskning i kvantitativa termer. En minskning i värdetermer kan ske antingen genom att utbudet av naturkapital ökar relativt efterfrågan så att priset sjunker så kraftigt att värdet även minskar. En minskning kan även ske om utbudet minskar samtidigt som priset inte ökar tillräckligt för att förhindra en värdeminskning.

Om naturkapitalet inte ska minska i kvantitativa termer är en möjlighet givetvis att inhägnat en allt större del av naturkapitalet för att skydda det från direkt mänsklig påverkan och därmed koncentrera mänskligheten till allt färre platser på jorden. Detta samtidigt som människans indirekta påverkan på den inhägnade ytan genom fossila och andra utsläpp på marken, i havet och i luften begränsas.

En svag hållbarhet skulle i det perspektivet istället vara mindre restriktiv och erbjuda nybebyggelse och påverkan givet att naturkapitalets ekosystemtjänster inte understiger en given gräns eller att nybebyggelse på en plats kompenseras med investeringar i naturkapitalet på en annan plats.

En tredje helt icke-restriktiv tolkning skulle vara att inga begränsningar alls ska påföras substituerbarheten mellan de olika formerna av kapital. En hållbar utveckling är i det perspektivet en utveckling där tillgångarna växer, oavsett vilka tillgångar det är som växer. Uppstår utbudsbrister på någon ekosystemtjänst bör det behandlas med de olika former av politik som kan brukas mot sådana uttryck för "allmänningarnas tragedi" generellt. En privatisering av det globala naturkapitalet så att tydliga äganderätter och handel med dessas ekosystemtjänster uppstår kan vara en sådan lösning. Förvaltningen av äganderätterna kan givetvis ske inom olika institutioner för klubbar.

Till restriktionerna på nyttjandet av naturkapitalet kan därtill läggas en geografisk, lokaliseringsmässig, restriktion. Alternativet som diskuterades med en stark restriktion där människor och artefakter koncentreras till vissa platser medan övriga delar av jorden tillåts utvecklas i riktning mot "naturskog, m.m." är ett uttryck för detta. I en variant av en sådan restriktion skulle ingen ytterligare mark få användas för direkt mänsklig påverkan. Mark får endast överges av människan och dess skapade artefakter. Mänskligheten skulle i det fallet koncentreras mot existerande bebyggelse vars utbredning, i relation till den samlade jordytan, inte tillåts att öka. Jordens yta skulle även kunna värderas efter dess förmåga att producera ekosystemtjänster, varefter människor och mänsklig verksamhet koncentreras till de minst värdefulla och minst sårbara delarna av markytan.

Den starkaste formen av restriktion är i det sammanhanget således en restriktion på användandet av naturkapitalet som är kombinerad med en lokaliseringssmässig restriktion. I det sammanhanget kan det vara otillåtet att "byta naturkapital mot transportinfrastruktur på en plats genom att minska bebyggelsekapitalet på en annan plats till förmån för ökat naturkapital på den platsen".¹⁷

Men det är i den nuvarande antropocena epoken mycket svårt att tänka sig ett naturkapital som är helt opåverkat av människor. Det kan även vara svårt att tänka sig en återgång till den situation som gällde innan industrialiseringen och speciellt inte till perioden innan den neolitiska revolutionen. Vår okunnighet om de mänskliga systemen och om ekosystemens funktion gör varje beslut dessutom till ett beslut under betydande osäkerhet.

Det hindrar inte att transportpolitiken tillsammans med annan politik ska syfta till att begränsa "uppenbart" negativa effekter av mänsklig påverkan på klimatet genom allmän försiktighet samtidigt som det kan vara så att det endast är genom mycket aktiva åtgärder som sådana negativa effekter kan förhindras. Problemet är givetvis att vi inte med säkerhet kan säga om jorden redan passerat en strukturförändrande "brytpunkt" eller inte, och i så fall vad det med säkerhet kommer att innebära, och vilka åtgärder som är bäst att genomföra för att nå en hållbar utveckling om brytpunkten passerats.

2.8 En utvidgning av det övergripande målet

Den samhällsekonomiska analysen ger oss tillgång till de för stunden bästa metoderna för beslut om hur nationens knappa tillgångar ska värderas för att nå målet om en hållbar nationell utveckling. Ett hållbart transportsystem bör således utformas med beslutsunderlag som baseras på analyser av samhällsekonomisk effektivitet och genomförs med medel som styr nyttjandet mot ett samhällsekonomiskt effektivt resursnyttjande. Värderingen av nyttor och olika kostnader kan variera över nationens olika aktörer. Växer kapitalstocken på en plats som konsekvens av en åtgärd i transportsystemet kan det absoluta eller relativa värdet av kapitalstocken på en annan plats minska. Här kan kopplingar till Paretosanktionerade åtgärder eller andra former av kriterier för kompensation göras. Vi berörde sådana kompensationssystem tidigare.

Vad som är en hållbar nationell utveckling är hur som helst därmed ytterst ett resultat av en politisk förhandling som tillgodoser de olika intressen som representeras av de fastighetsägare, hyresgäster och inneboende i landet som har rösträtt eller på olika sätt deltar i finansieringen av det nationella transportsystemet.

¹⁷ Ytterligare en variant av byten av naturkapital mellan olika platser kunde vi se vid Botniabanans tillkomst. För att kunna leda järnvägen genom ett klassificerat naturområde, som etablerats som en central rastplats för fåglar på väg norrut under våren (bland annat som följd av åkerbruk under lång tid) skapades en stiftelse som köpte in och transporterade utsäde till platser i närheten av järnvägen. Detta var därmed en kompensation för intrånget i naturkapitalet beslutad med ledning av en *paternalistisk* planprocess. Efter att Botniabanan invigts är antalet rastande fåglar som konsekvens rekordstort och större än innan järnvägen fanns. Järnvägen längs kusten leder fåglarna fram till den på föda rika rastplatsen.

Vi föreslog tidigare att transportpolitikens mål borde vara ”ett transportsystem med trafikmiljöer till nytta för en hållbar nationell utveckling”. Vi har även föreslagit att det övergripande målet följs av en utvärderingsbar precisering av följande typ:

- *Transportförsörjningen och därtill kopplade trafikmiljöer ska bidra till att Sveriges [HDI/NNP/Samlade tillgångar/Genuina sparande/Välfärd] mätt som en utvecklingsbana från idag och 250 år framåt växer.*

Om det även fortsättningsvis krävs en förtydligande precisering kopplad till begreppen samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet skulle en sådan precisering kunna formuleras som att:

- *Transportförsörjningen och därtill kopplade trafikmiljöer ska utvecklas så att nationens tillgångar används samhällsekonomiskt effektivt och därmed skapar hållbarhet på kort och lång sikt.*

För att förtydliga att de nödvändiga beslutsunderlag, t.ex. CBA analyser, som krävs för olika åtgärder är framställda så att beslutande församlingar kan fatta informerade beslut om prioriteringen av åtgärder, samtidigt som de ger möjlighet till nödvändiga kompromisser mellan olika intressenter, kan följande precisering angående åtgärdernas tillkomst ingå i det samlade måldokumentet.

- *Beslut om åtgärder riktade mot transportförsörjningen och därtill kopplade trafikmiljöer ska baseras på analysunderlag som ger möjlighet till fruktbara kompromisser mellan olika nationella intressen.*

Därmed kan vi gå över till att diskutera de existerande preciseringar i form av funktions- och hänsynsmål som idag kompletterar det övergripande målet och hur de kan formuleras på ett bättre sätt.

3. De transportpolitiska preciseringarna

3.1 Svårt att motivera en uppdelning i funktions- och hänsynsmål

När det gäller preciseringarna presenteras här ett förslag till omskrivning. En läsning av de nuvarande funktions- och hänsynsmålen med preciseringar ger ett intryck av bitvis ordning och bitvis bristande struktur. Det finns en tendens till överlappning som kan åtgärdas genom att de båda målen med sina respektive preciseringar läggs samman. I förslaget som presenteras nedan görs främst en omskrivning av de nuvarande preciseringarna för att så lite som möjligt av det innehållsmässiga i dagens preciseringar tas bort. På några ställen görs dock sådana förändringar.

I förslaget till nya preciseringar indelas preciseringarna i fem områden; **Utvecklingskraft, Tillgänglighet, Hälsa, Miljö samt Åtgärder**. Dessa ersätter således funktions- och hänsynsmålen.

Funktionsmålet är idag formulerat som:

”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande *tillgänglighet* med god kvalitet och användbarhet samt bidra till *utvecklingskraft* i hela landet. Transportsystemet ska vara *jämställt*, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.”

Hänsynsmålet är idag:

”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska *dödas* eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för *miljö* och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad *hälsa*.”

Som framgår fångar de fem föreslagna områdena samtliga delar av de nuvarande funktions- och hänsynsmålen. Att definiera utvecklingskraft som ett funktionsmål medan miljö och miljö kvalitet är ett hänsynsmål känns märkligt. Utvecklingskraft krävs för att öka miljö kvaliteten samtidigt som god miljö kvalitet är en del av en nationell utvecklingskraft. Transportsystemets bidrag till grundläggande tillgänglighet (funktionsmål) och bidrag till mål för miljön (hänsynsmål) är två delar av balansräkningens kapital som båda, rätt genomförda, kan bidra till utvecklingskraft (funktionsmål). Möjligheten att undgå att dödas eller skadas eller att inte få en försämrad hälsa (hänsynsmål) kan knappas skiljas från transportsystemets kvalitet och användbarhet (funktionsmål).

Det finns således inte skäl att dela upp dödsfall, skador och hälsa på det sätt som det för närvarande görs inom hänsynsmålet. Det är dessutom inte befogat att skilja på transportsystemets förmåga att erbjuda tillgänglighet och god kvalitet från möjligheten att överleva vid ett nyttjande av transportsystemet.

Separationen i den nuvarande målbeskrivningen mellan utvecklingskraft som funktionsmål och miljö som hänsynsmål verkar vara ytterligare ett uttryck för den, tidigare diskuterade,

konstlade uppdelningen mellan utveckling och miljöhänsyn. Ekosystemet och dess tjänster är en väsentlig del av nationens utvecklingskraft.

3.2 Preciseringarna samlade till fyra områden

Preciseringarna till funktions- och hänsynsmålen är av två slag. Dels är det preciserad utveckling av olika aspekter i det övergripande målet, dels är det konkretiseringar som ska vara möjliga att utvärdera. Sådana konkretiseringar som är entydigt utvärderingsbara finns däremot för närvarande inte kopplade till varje precisering.

Vi börjar med att samla ihop de två grupperna av preciseringar i den nuvarande måltexten samtidigt som vi utelämnar de utvärderingsbara konkretiseringarna för att förenkla framställningen. Vi återkommer till konkretiseringarna senare.

Preciseringarna består av sju funktionspreciseringar samt i praktiken tre hänsynspreciseringar. En precisering behandlar dessutom inte själva transportsystemets effekter utan delvis de åtgärder som skapar transportsystemet och det sätt på vilket transportsystemet drivs. Samlar vi ihop de tio preciseringarna får vi fyra grupper som representerar var sitt område. Vi kommenterar varje kategori.

- *Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.*

Kommentar: Arbetsformerna och genomförandet av transportpolitiken beskriver ett tidigare skede än resultatet av transportpolitiken. Resultatet av transportpolitiken behandlas även under andra preciseringar varför det finns skäl att dela upp preciseringen i en genomförandedel och en resultatdel.

- *Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.*
- *Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.*
- *Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.*
- *Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.*
- *Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar.*
- *Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.*

Kommentar: De sex preciseringarna behandlar samtliga olika aspekter av tillgänglighet för människor och näringsliv. De kan således arbetas samman till en precisering med ett antal konkretiseringar. Det udda inslaget är kanske att transportsystemet ska bidra till att stärka näringslivets internationella konkurrenskraft. Innebär det att transportsystemet inte får utformas på ett sådant sätt att utländskt näringslivs konkurrenskraft ökar mer än det svenska på svenska marknader? En sorts implicit importkvotering eller tull? Att mäta

internationell konkurrenskraft är besvärligt. Denna generella formulering kan istället bakas in i den alternativa formuleringen om att transportsystemet t.ex. ska bidra till att Sveriges NNP ökar. I det fallet ska transportsystemet utformas så att ineffektiva delar av svenskt näringsliv konkurreras ut och att Sverige specialiserar sig på det man har absoluta eller komparativa fördelar inom och importerar andra varor och tjänster så samhällsekonomiskt effektivt som möjligt. Transportsystemet ska i det fallet således underlätta näringslivets strukturomvandling.

- *Antalet omkomna inom vägtransportområdet, yrkessjöfarten, fritidsbåtstrafiken, järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande.*

Kommentar: Här återfinns ett specifikt mål om antalet omkomna som vanligen kompletteras med antalet skadade. Det rör personers hälsa och är givetvis en kvalitetsaspekt för transportsystemet varför det skulle kunna föras till en precisering som hanterar tillgänglighet, trygghet och transportsystemets kvalitet. Ett andra alternativ är att hantera det separat som en hälsorelaterad precisering.

- *Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende.*
- *Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.*

Kommentar: Här har vi två preciseringar som rör miljö kvalitetsrelaterade egenskaper i transportsystemet. Dessutom dyker plötsligt ”ökad hälsa” upp även i denna precisering. Ökad hälsa kan föras till en generellare precisering om antalet omkomna och skadade, två andra aspekter av hälsa i transportsystemet. Målet om ökad energieffektivitet nämns utan att transportsystemets generella och totala effektivitet nämns någon annanstans bland målen. Samhällsekonomisk effektivitet för långsiktig hållbarhet innefattar givetvis systemets energieffektivitet.

Att prioritera åtgärder i transportsystemet där möjligheterna att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt uppnå miljöpolitiska mål kan upplevas som självklart såvida inte de miljöpolitiska målen avviker från vad som är ett långsiktigt hållbart mål enligt den övergripande målformuleringen. Man kan fråga sig om formuleringen finns med i preciseringarna för att det någon gång befunnits vara osäkert om transportpolitikens nuvarande övergripande målsättning leder till långsiktig hållbarhet. Begreppet ”brutet fossilberoende” är givetvis riktigt, men fossila utsläpp är globala och generella problem och torde bäst behandlas med generella skatter, kvoter, förbud, utsläppshandel inom en nationell och internationell politik snarare än som särkrav inom transportpolitiken.

3.3 Nya preciseringar med de utvärderingsbara målen

I ovanstående beskrivning av de tio ursprungliga preciseringarna har som sagts de tillagda utvärderingsbara konkretiseringarna plockats bort för att "renodla" skrivningen. I samband med att vi nu sammanställer ett nytt förslag till preciseringar där de ursprungliga preciseringarna finns med men där de är samlade i de områden vi identifierat ovan kommer vi även åter att introducera de nu existerande utvärderingsbara målen.

Vi kommer däremot inte här att föreslå utvärderingsbara mål för de övriga preciseringarna. Samtidigt har vi satt parenteser runt de delar av preciseringarna som är tveksamma givet att det övergripande målet uppfylls och att transportsystemet även måste följa de styrmedel som beslutas inom andra politikområden. Miljöpolitiken är ett uppenbart sådant område.

Givet det övergripande målet ska således följande mer preciserade mål uppfyllas för transportsystemet och dess trafikmiljöer:

- Det ska leda till förbättrad **tillgänglighet** inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
 - Alla medborgare och näringslivet ska ges en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet, användbarhet, tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet
 - Förutsättningarna att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska särskilt beaktas.
 - Alla medborgares transportbehov ska respekteras på ett likvärdigt och jämställt sätt.
 - Speciellt ska personer med funktionsnedsättning och barn ges ökade möjligheter att själva nyttja transportsystemet och dess trafikmiljöer.
- Det ska bidra till ökad **hälsa** med målet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i transportsystemet.
 - Antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfart och i järnvägssystemet ska årligen minska.
 - Antalet omkomna inom vägtransportområdet ska halveras och antalet allvarligt skadade ska minska med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
 - Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken ska fortlöpande minska och antalet allvarligt skadade ska halveras mellan 2007 och 2020.
- Det ska bidra till att det övergripande generationsmålet för **miljö** och övriga miljö kvalitetsmål uppnås.
 - Miljö kvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan" ska nås genom (en stegvis ökad energieffektivitet och) ett brutet fossilberoende i transportsystemet
 - Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.
 - År 2030 bör Sveriges fordonsflotta vara oberoende av fossila bränslen.
- **Åtgärder** i transportsystemet och dess trafikmiljöer ska planeras, genomföras och utvärderas på ett sätt som medverkar till ett jämställt och hållbart samhälle där resurser används på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

- Det ska bidra till ett starkt näringsliv, (internationell konkurrenskraft), goda livsmiljöer och **utvecklingskraft** i hela landet.

Det sista och femte området är en kombination av målformuleringar som i den nuvarande målformuleringen återfinns i den övergripande funktionsmålsbeskrivningen, i preciseringarna samt tillägget "goda livsmiljöer" för att betona betydelsen av trafikmiljöer och transportsystemets samspel med bebyggelse och ekosystem.

4. Förslag till nya transportpolitiska målsättningar

Samlar vi ihop resultaten från diskussionerna i avsnitt två och tre och bearbetar texten för ökad läsbarhet innebär det att ett förslag till nya transportpolitiska målsättningar skulle kunna formuleras som att den svenska transportpolitikens övergripande mål är:

"Att skapa ett transportsystem med trafikmiljöer till nytta för en hållbar nationell utveckling".

Det målet preciseras i ett antal punkter. Inom ramen för det övergripande målet ska transportsystemet och dess trafikmiljöer uppfylla följande fem mer preciserade grupper av mål:

- Det ska bidra till ett starkt näringsliv, goda livsmiljöer och **utvecklingskraft** i hela landet.
 - Sveriges [HDI/NNP/Samlade tillgångar/Generaliserade sparande/Välfärd] mätt som en utvecklingsbana från idag och 250 år framåt växer med x procent.
- Det ska leda till förbättrad **tillgänglighet** inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
 - Alla medborgare och näringslivet ges en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet, användbarhet, tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet
 - Förutsättningarna att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska särskilt beaktas.
 - Alla medborgares transportbehov ska respekteras på ett likvärdigt och jämställt sätt.
 - Speciellt ska personer med funktionsnedsättning och barn ges ökade möjligheter att själva nyttja transportsystemet och dess trafikmiljöer.
- Det ska bidra till **ökad hälsa** med målet att ingen ska dödas eller skadas allvarligt.
 - Antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfart och i järnvägssystemet ska årligen minska.
 - Antalet omkomna inom vägtransportområdet ska halveras och antalet allvarligt skadade ska minska med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
 - Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken ska fortlöpande minska och antalet allvarligt skadade ska halveras mellan 2007 och 2020.

- Det ska bidra till att det övergripande generationsmålet för **miljö** och övriga miljö kvalitetsmål uppnås.
 - Miljö kvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan" ska nås genom ett brutet fossilberoende i transportsystemet så att Sveriges fordonsflotta är oberoende av fossila bränslen år 2030.
- **Åtgärder** i transportsystemet och dess trafikmiljöer ska planeras, genomföras och utvärderas på ett sätt som medverkar till ett jämställt och hållbart samhälle.
 - Åtgärder ska utformas så att nationens tillgångar används samhälls-ekonomiskt effektivt och därmed skapar hållbarhet på kort och lång sikt
 - Åtgärder ska baseras på analyser och underlag som ger möjlighet till fruktbara kompromisser mellan olika intressen

5. Sammanfattning

Tre grundläggande svagheter kännetecknar det nuvarande transportpolitiska målet och dess två klasser av preciseringar. En grundläggande svaghet är att relationen mellan samhälls-ekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet inte har utretts ordentligt. Vi har här argumenterat för att dessa inte kan stå i motsättning till varandra, varför endast en av dem behövs i målformuleringen. Vi har valt att behålla "hållbarhet" som mål för transportsystemets bidrag till samhällets utveckling, snarare än som ett mål enbart för transportsystemet självt. Det förtydligar därmed vad som är det transportpolitiska uppdragets mottagare. Vi ser ingen skillnad mellan begreppen långsiktigt hållbart och hållbart, varför ordet långsiktigt får utgå ur målformuleringen. Samtidigt är det uppenbart att "hållbarhet" i sig utgör ett mål som kräver förtydliganden och som, vilket ständigt ska betonas, är fyllt av osäkerhet när det gäller vilka medel som kan sägas leda till eller inte leda till "hållbarhet". Speciellt gäller det om man idag vill slå fast vilka åtgärder som skapar hållbarhet på lång sikt i system som består av icke-linjära beroenden och därmed med enkelhet uppträder kaotiskt.

En annan svaghet är att dagens målformuleringar och de åtföljande preciseringarna inte är framskrivna på ett systematiskt sätt som bidrar till att formulera utvärderingsbara konkretiseringar. Vi har föreslagit en struktur med fem grupper av preciseringar vilka öppnar för ytterligare konkretiseringar. Den nuvarande uppdelningen i hänsyns- och funktionspreciseringar upplevs som ostrukturerade och bör överges.

En tredje svaghet är att dagens målformulering kan ge ett intryck av att det alltid finns en unik uppsättning åtgärder som ger en unik och optimal måluppfyllelse i termer av samhälls-ekonomisk effektivitet eller långsiktig hållbarhet. Vi ifrågasätter den tolkningen och betonar istället att transportpolitiken är en arena för förhandlingar mellan intressenter med olika lokalisering i transportsystemet och att varje system av åtgärder gynnar några intressenter mer än andra intressenter. Framgång i dessa förhandlingar kan åstadkommas genom valet av åtgärder samt olika kompensations-scheman. Denna nationellt interna maktaspekt på transportpolitiken görs explicit tydlig i en grupp av preciseringar som behandlar åtgärder.

APPENDIX A: Nuvarande mål och preciseringar (ur prop. 2015/16: I utgiftsområde 22)

Transportpolitikens övergripande mål:

Att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Funktionsmål

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Funktionsmålet har konkretiserats i följande preciseringar:

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.
- Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
- Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar.
- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

Hänsynsmål

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Hänsynsmålet har konkretiserats i följande preciseringar.

- Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet minskar fortlöpande.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfartsområdet minskar fortlöpande.
- Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.
- Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

