



# VIDAREUTVECKLING AV TRANSPORTPOLITISKA ETAPPMÅL – LÄGESRAPPORT

Delredovisning av regeringsuppdrag

## Förord

Denna rapport ingår i en första rapportering av uppdraget till SIKA<sup>1</sup> att ta fram underlag för etappmål m.m. för de transportpolitiska delmålen. Delredovisningen av uppdraget sker genom två separata rapporter:

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

Den första rapporten innehåller en uppdatering och viss komplettering av det underlag om de transportpolitiska målen som tidigare redovisats i den lägesanalys som SIKA överlämnade till regeringen i november 1998 som ett led i inriktningsplaneringen.

I föreliggande rapport – 1999:4 – beskrivs hur arbetet med uppdraget är organiserat och hur det kommer att bedrivas i fortsättningen. Även de principiella utgångspunkter som ligger till grund för genomförandet av uppdraget redovisas. Härmed avses främst vilket synsätt som tillämpas när det gäller etappmålen funktion och roll i transportpolitiken. Vidare lämnas en preliminär bedömning av vilka resultat som kan förväntas komma ut av utredningsarbetet, bl.a. med avseende på möjligheterna att fastställa nya etappmål.

Ett utkast av rapporten har skickats ut till samtliga de myndigheter som SIKA samverkar med i måluppdraget och rapportutkastet har också diskuterats vid ett särskilt möte med de samverkande myndigheterna den 13 april 1999.

När det gäller innehållet i kapitlen 4 och 5, som behandlar olika aspekter på målstyrningens och etappmålen roll i transportpolitiken, pågår en diskussion mellan SIKA och samverkande myndigheter i uppdraget. Denna diskussion kommer att föras vidare och den text som presenteras i denna rapport återspeglar det synsätt som SIKA har i dessa frågor.

Stockholm i april 1999

Staffan Widlert

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut nr 6, 1998-09-17 Uppdrag att ta fram underlag för etappmål m.m. med anledning av den transportpolitiska propositionen och den miljöpolitiska propositionen.



## Innehåll

<b>SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER .....</b>	<b>7</b>
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>11</b>
1.1 De transportpolitiska utgångspunkterna .....	11
1.2 Uppdraget .....	12
1.3 Några ytterligare utgångspunkter för arbetet .....	14
<b>2 SAMBAND MED ANDRA UPPDRAG OCH PROJEKT .....</b>	<b>15</b>
2.1 Inriktningsplaneringen .....	15
2.2 Miljömålskommittén och Naturvårdsverket .....	16
2.3 Klimatkommittén.....	16
2.4 Uppdrag till myndigheterna.....	17
2.5 Aktiviteter inom myndigheterna.....	18
<b>3 UPPLÄGGNINGEN AV ARBETET.....</b>	<b>21</b>
3.1 Organisation i delprojekt och arbetsgrupper.....	21
3.2 Uppläggnings av arbetet med de olika delmålen.....	22
3.3 Samverkansgrupp .....	26
3.4 Referensgrupp.....	26
3.5 Rapporteringar av uppdraget .....	26
<b>4 MÅLSTYRNING, HÅLLBARHET OCH EFFEKTIVITET I TRANSPORTPOLITIKEN.....</b>	<b>29</b>
4.1 Målstyrning och det samhällsekonomiska styrperspektivet .....	30
4.2 Hur förhåller sig olika typer av transportpolitiska mål till varandra? .....	32
4.3 Vilken funktion kan mål och mått ha i den övergripande transport- politiken? .....	35
4.4 Förutsättningar för att lägga fast nya etappmål .....	37
4.5 Sammanfattande kommentarer .....	39
<b>5 SAMBANDET MELLAN MÅLEN FÖR TILLGÄNGLIGHET, TRANSPORTKVALITET OCH REGIONAL UTVECKLING .....</b>	<b>41</b>
5.1 Inledning .....	41
5.2 En positiv regional utveckling .....	41
5.3 Tillgänglighet – transportkvalitet .....	43

### Bilagor

- 1. ARBETSGRUPPERNAS SAMMANSÄTTNING**
- 2. VÄGLEDNING FÖR ATT TA FRAM UNDERLAG FÖR PRECISERING AV NYA OCH VIDAREUTVECKLADE ETAPPMÅL OCH DELMÅL**



## **Sammanfattning och slutsatser**

### **Rapportens syfte och innehåll**

Syftet med denna rapport är att redovisa hur uppdraget att ta fram underlag för att följa upp och utveckla transportpolitiska etappmål har organiserats och vilka resultat som hittills uppnåtts i arbetet. Sambanden med andra pågående uppdrag och den allmänna utvecklingsverksamhet som pågår bl.a. vid SIKA och olika sektorsmyndigheter uppmärksammas särskilt.

Även den principiella referensramen för uppdraget diskuteras i rapporten – bl.a. etappmåls funktion i transportpolitiken och hur användningen av kvantifierade etappmål ska kunna förenas med de övriga riktlinjer som ska vara vägledande för transportpolitiken.

Vidare lämnas en preliminär bedömning av möjligheterna att fastställa etappmål inom transportpolitikens olika delområden inom den tidsram som omfattas av uppdraget.

### **Uppläggnings av arbetet**

Måluppdraget är av sådan omfattning att det inte är möjligt för SIKA att utföra arbetet på egen hand. SIKA:s insatser fokuseras därför främst på samordning och att skapa en tydlig gemensam referensram för arbetet samt att svara för den slutliga sammanställningen och avrapporteringen av det underlag som tas fram inom projektet. Huvuddelen av arbetet med att utforma förslag till etappmål och mått och metoder för att följa upp utvecklingen utförs av de myndigheter som har ansvar för de områden som berörs och som har resurser och kompetens att ta fram det analys- och planeringsunderlag som behövs. Arbetet inriktas på att alla aktiviteter som pågår vid sidan av måluppdraget, men som har betydelse för detta i något avseende, ska nyttiggöras i största möjliga utsträckning.

Arbetet har organiserats i tio olika delprojekt och arbetsgrupper, där samordningsansvaret fördelats på olika myndigheter. De olika punkterna i regeringsuppdraget, som utgår från de transportpolitiska delmålen, har utgjort grunden för indelningen i delprojekt. De i uppdraget angivna samverkansmyndigheterna har med några smärre kompletteringar fått utgöra arbetsgrupp för respektive deluppdrag.

## Några principiella utgångspunkter för arbetet

Det transportpolitiska beslutet från 1998 innehåller åtskilliga anvisningar om hur de transportpolitiska målen ska uppfattas och vilken funktion de bör ha i den övergripande transportpolitiken. Trots denna relativt utförliga vägledning är det ofrånkomligt att det efterhand uppkommer nya frågeställningar rörande målens roll och funktion som behöver redas ut. SIKA anser att det bör vara ett väsentligt inslag i arbetet med måluppdraget att analysera dessa frågor och har därför valt att redan i denna delrapport ta upp vissa principiella utgångspunkter för en sådan analys.

En grundläggande fråga är därvid hur ett allt mera utbyggt system med uppföljning mot på förhand bestämda etappmål förhåller sig till det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Nära sammanhängande med detta problemkomplex är också frågan om hur en utvecklad målstyrning kan förenas med de övergripande transportpolitiska riktlinjerna om bl.a. decentraliserat beslutsfattande och transportkonsumenternas valfrihet. SIKA:s uppfattning är att strävan måste vara att utforma etappmålen så att de blir förenliga med de övergripande transportpolitiska principerna.

Bestämningen av mått och mål kan ha olika syften. Ett syfte är att ta fram mått som kan beskriva förändringar i olika för transportpolitiken relevanta avseenden som stöd för statsmakternas och allmänhetens information och uppföljning. Måluppdragets syfte är dock mer långtgående. Där det är möjligt och lämpligt är avsikten att kvantifiera och tidssätta mål som avspeglar vad man vill uppnå med transportpolitiken för att kunna utnyttja målen för transportpolitisk styrning.

En huvudfråga är därför hur mått och målvariabler bör väljas för att vara relevanta i förhållande till syftet med transportpolitiken och vilka nivåer som bör väljas för etappmålen. Svaret på den senare frågan förutsätter i allmänhet en analys, där såväl långsiktiga målambitioner som åtgärds kostnader på olika sikt vägs in. Eftersom samhällsekonomisk effektivitet är en central aspekt på utformningen av transportpolitiken framstår det som önskvärt att måldiskussionen inom de olika målområdena kan föras i samhällsekonomiska termer. Detta gäller även i de fall politiken framförallt vägleds av sociala och andra fördelningspolitiskt betingade hänsyn eller när kulturell och ekologisk hållbarhet förutsätter delvis andra hänsynstaganden än de som fångas av begreppet samhällsekonomisk effektivitet.

Samtidigt bör framhållas att målstyrningen på olika sätt kan uppfattas som komplementär till den traditionella samhällsekonomiskt orienterade styransatsen. Målstyrningen har i det sammanhanget flera tänkbara funktioner, t.ex:

- Att för olika aktörer i samhället klargöra statsmakternas styrambitioner på längre sikt.
- Att i måaltermer tydliggöra för myndigheter och andra offentliga aktörer vad som förväntas av dem.
- Att i avsaknad av lämpliga generella styrmedel använda specifika åtgärds mål som grund för riktade åtgärder.
- Att låta sådana samhällsekonomiskt relevanta effekter komma till uttryck som inte enkelt låter sig kvantifieras i samhällsekonomiska bedömningar.

- Att identifiera aspekter inom olika delmålsområden som hittills förbisetts, men som borde ingå i de samhällsekonomiska bedömningarna.
- Som stöd för, eller för att framtvinga, en åtgärds- eller konsekvensanalys.

## Förväntade resultat

Genomförandet av måluppdraget ställer stora krav på koordination och samordning mellan olika aktiviteter och verksamheter och att olika inblandade parter ger tillräcklig prioritet åt uppgiften att ta fram underlag och analyser för måluppdragets räkning. Arbets sättet har hittills visat sig vara både tidsödande och arbetskrävande och SIKA bedömer att det kan vara svårt att inom ramen för den angivna utredningstiden få fram underlag av tillräcklig omfattning och kvalitet för att fullt ut svara upp emot de krav som ställs i uppdraget.

Förutsättningarna för att på kort sikt lägga fast nya transportpolitiska etappmål skiftar mellan olika delområden. SIKA bedömer att svårigheterna är störst inom delmålet tillgänglighet – framförallt när det gäller den tillgänglighet som skapas genom transportsystemet – och delmålet positiv regional utveckling.

När det gäller de mer generella aspekterna på tillgänglighetsmålet bedömer SIKA att det fram till måluppdragets slutredovisning kan vara en tillräckligt utmanande målsättning att åstadkomma en välbalanserad och informativ tillståndsbeskrivning. För att få fram underlag och överväganden som erfordras för utformningen av etappmål kan det således komma att krävas ytterligare utredningstid. När det gäller tillgängligheten *till* transportsystemet, bl.a. i form av funktionshindrades tillgänglighet till olika transportmöjligheter, anser däremot SIKA att möjligheterna att lägga fast konkreta etappmål borde vara större även på kortare sikt och att det bör vara en uttalad ambition att så ska ske i slutrapporten från uppdraget.

När det gäller det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling ställs inga konkreta krav på etappmål i uppdraget och SIKA bedömer inte heller att det kommer att vara möjligt att utforma sådana inom ramen för den utredningstid som står till förfogande. SIKA är också tveksamt till om det ens på lång sikt bör vara en ambition att lägga fast nationella etappmål inom detta delmål.

Förutsättningarna att lägga fast nya etappmål inom delmålet en hög transportkvalitet för näringslivet är för närvarande svårbedömda. SIKA räknar dock med att underlaget för att kunna beskriva hur transportkvaliteten varierar mellan olika områden och över tiden kommer att förbättras väsentligt. Målsättningen är att till slutrapporten kunna lägga fram förslag till nya etappmål som kan komplettera och bredda begreppet transportkvalitet.

Till skillnad från övriga delmål är det inom miljö- och trafiksäkerhetsområdena lättare att relatera etappmål till långsiktiga mål. Såväl inom trafiksäkerhetsområdet som inom miljöområdet finns relativt uttalade förväntningar om nya etappmål redan genom det sätt på vilket uppdraget är formulerat. Arbetet inom måluppdraget inriktas också i enlighet härmed på att ta fram konkreta förslag till etappmål till slutrapporten.



Planeringen av arbetet sker för närvarande med utgångspunkt från att rapportering ska ske vid de tidpunkter som anges i uppdraget. SIKAs bedömer dock att kvaliteten i resultaten skulle kunna förbättras om tidpunkten för slutredovisningen av uppdraget kunde flyttas fram ett par månader, exempelvis till den 30 mars 2000. Detta skulle nämligen väsentligt öka möjligheterna att för måluppdragets räkning utnyttja de nya modellverktyg som trafikverken och SIKAs utvecklat. Samtidigt skulle det särskilda redovisningstillfället den 1 maj år 2000, kunna slopas och slutredovisningen av måluppdraget ske samordnat för samtliga delmål.

# 1 Inledning

## 1.1 De transportpolitiska utgångspunkterna

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 avstämnda mot varandra och realistiska med hänsyn till bl.a. tillgängliga 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 miljö kvalitetsmål, 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 har regeringens uppdrag 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 innehåller följande punkter.

1. Utveckla metoder och mått för att precisera delmålet om tillgänglighet. Förslag till tydliga etappmål med en prioritering av funktionshinderad 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 transporternas 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.

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.

Uppdraget ska redovisas vid följande tidpunkter.

- Den 1 maj 1999 ska det ske en delredovisning av hela arbetet. Denna delredovisning sammanfaller i tiden med den första årliga redovisningen av hur de transportpolitiska målen har uppfyllts.
- Den 1 oktober 1999 ska resultaten av moment 4-6 i uppdraget (hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och intrång) redovisas till regeringen för vidare befordran till den parlamentariska beredningen om mål i miljöpolitiken.
- Den 31 januari 2000 ska uppdraget i princip slutredovisas, dock med vissa undantag (se nedan)
- Den 1 maj 2000 ska momenten 4 (hälsoeffekter), 6 (påverkan på fysisk miljö) och 7 (positiv regional utveckling) slutredovisas. Denna redovisning sammanfaller i tiden med den andra årliga redovisningen av hur de transportpolitiska målen har uppfyllts.

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

### 1.3 Några ytterligare utgångspunkter för arbetet

Måluppdraget är av sådan omfattning att det inte är 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 tar stora resurser i anspråk. SIKA:s insatser därutöver fokuseras på att skapa en tydlig gemensam referensram för arbetet samt att svara för den slutliga sammanställningen och avrapporteringen av det underlag som tas fram inom projektet. Huvuddelen av arbetet med att ta fram underlag för att utforma och följa upp etappmålen måste däremot utföras av de myndigheter som har ansvar för de områden som berörs och som har resurser och kompetens att ta fram det analys- och planeringsunderlag som behövs. Projektet är därför organiserat i ett antal delprojekt som utvecklas efterhand som olika frågeställningar klarnar och kan preciseras.

Arbetets omfattning talar för att alla aktiviteter som pågår vid sidan av måluppdraget men som har bäring på detta i något avseende bör nyttiggöras i största möjliga utsträckning. De mer betydelsefulla aktiviteter av detta slag som hittills identifierats beskrivs kortfattat i kapitel 2. Eftersom måluppdraget rör centrala delar av sektorsmyndigheternas verksamhet kan det inte heller bedrivas frikopplat från deras ordinarie verksamhet.

De nu beskrivna förutsättningarna medför att genomförandet av måluppdraget ställer stora krav på koordination och samordning mellan olika aktiviteter och verksamheter och att olika inblandade parter ger tillräcklig prioritet åt uppgiften att ta fram underlag och analyser för måluppdragets räkning. Processen har hittills visat sig vara både tidsödande som arbetskrävande. SIKA bedömer mot den bakgrunden att det kan komma att visa sig vara svårt att inom ramen för den angivna utredningstiden få fram underlag av tillräcklig omfattning och kvalitet för att fullt ut svara upp emot de krav som ställs i uppdraget. Så som uppdraget är utformat har dock SIKA svårt att se att det går att finna någon effektivare organisation och arbetsform än den ovan beskrivna.

## 2 Samband med andra uppdrag och projekt

Måluppdraget är generellt inriktat och rör transportpolitiken som helhet samt de delar av miljöpolitiken som berör transportområdet. Det finns därför många kopplingar till andra aktiviteter inom och utanför SIKA.

### 2.1 Inriktningsplaneringen

I den lägesanalys som lämnades till regeringen i november 1998 ingår bl.a. en första uppföljning av de transportpolitiska delmålen som varit utgångspunkt för den måluppföljning och förslag till uppläggning av den nu pågående strategiska analysen. Inriktningsplaneringens strategiska analys innehåller ett flertal frågeställningar med nära kopplingar till utveckling och uppföljning av de transportpolitiska delmålen.

I regeringens beslut om uppdrag att genomföra strategisk analys av åtgärder inom transportsektorn ingår tolv strategiska områden:

- scenarier för omvärldsutvecklingen
- koldioxid
- efterfrågan på godstransporter
- efterfrågan på persontransporter
- systemanalyser inom järnvägsområdet
- högre hastigheter för persontrafik på järnväg
- trafiksäkerhetsåtgärder
- tillgänglighet för alla
- storstaden och dess transporter
- hamnstrukturen och sjöfarten
- dimensionering av drift-, underhålls- och bärighetsåtgärder
- en positiv regional utveckling

För flera av dessa områden finns nära kopplingar till måluppdraget. Särskilt vad gäller trafiksäkerhet och tillgänglighet för alla sker ett nära samarbete mellan berörda arbetsgrupper. De strategiska analysområdena kan dock förväntas ge viktiga bidrag även när det gäller målen om en god miljö, hög transportkvalitet och en positiv regional utveckling.

## 2.2 Miljömålskommittén och Naturvårdsverket

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté som ska göra en samlad översyn av vilka delmål som behövs för uppfyllande av de nationella miljö kvalitetsmålen som föreslås i miljöpropositionen. Kommittén ska utvärdera de miljömässiga och samhällsekonomiska inklusive statsfinansiella och sektorspecifika 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.

Underlag från de delar av SIKA:s uppdrag som avser uppföljning och utveckling av målen för trafikens påverkan på hälsan, kretsloppsanpassningen inom transportsektorn samt transportsystemets påverkan på natur- och kulturmiljön ska senast den 1 oktober 1999 tillföras Miljömålskommittén. SIKA har dock enligt sitt uppdrag tid till 31 januari år 2000 med uppdraget om etappmål för kretsloppsanpassning och till den 1 maj 2000 för påverkan på hälsan respektive natur- och kulturmiljön. Efter den 1 oktober bör det ske någon form av samordning mellan kommitténs och SIKA:s fortsatta arbete.

Naturvårdsverket har getts en central roll när det gäller att tillhandahålla underlag för Miljömålskommitténs arbete. Verket har fått i uppdrag att dels föreslå delmål för regeringens förslag till miljö kvalitetsmål (tillståndet i miljön), dels samordna sektorernas arbete med att föreslå sektormål och åtgärdsstrategier. Bl.a. trafikverken har också fått särskilda uppdrag att ta fram förslag till åtgärder m.m som bör vidtas för att miljömålen ska uppnås. Som framgår i kapitel 3 har Naturvårdsverket med stöd av Banverket och Vägverket åtagit sig att samordna underlag om de tre miljörelaterade målen som ingår i uppdraget till SIKA.

En viktig uppgift i Naturvårdsverkets arbete med underlag till Miljömålskommittén är att värdera kostnadseffektiviteten av sektorernas åtgärdsstrategier samt att samordna myndigheternas arbete med sektormål. Samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser är en väsentlig del av uppdraget.

Naturvårdsverket har således getts ett ansvar för samordning av aktiviteter som är inriktade på att ge Miljömålskommittén underlag. Att en samordning av insatserna behövs är uppenbart samtidigt som det för SIKA och trafikverken i delar som ingår i det transportpolitiska delmålet för en god miljö är viktigt att en sådan samordning ger utrymme för ett transportpolitiskt perspektiv.

## 2.3 Klimatkommittén

Regeringen har också tillsatt en parlamentarisk kommitté för att utarbeta en strategi och ett åtgärdsprogram för att på ett kostnadseffektivt sätt begränsa och reducera utsläppen av klimatgaser<sup>2</sup> som täcks av Kyotoprotokollet. I uppdraget ingår att föreslå styrmedel för åtgärdsprogrammet som berör samtliga samhälls-

---

<sup>2</sup> Koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkarbiner (HFC- och FC-föreningar) samt svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>)

sektorer eller verksamhetsområden. Kommittén ska belysa de samhällsekonomiska effekterna av sina förslag. Bland kommitténs uppgifter ingår också att undersöka vilka övervaknings- och uppföljningsåtgärder som behövs för att säkerställa att Sverige uppfylla sina åtaganden. Kommitténs arbete ska vara avslutat den 31 december 1999.

I uppdraget till SIKA ingår inte vidareutveckling av mått och metoder för etappmål med avseende på utsläpp av klimatpåverkande gaser. En uppföljning av transportsektorns mål för utsläpp av sådana gaser ska dock ingå i den årliga redovisningen av hur de transportpolitiska etappmålen har uppfyllts. Kommitténs uppgift att undersöka uppföljningsåtgärder pekar dessutom på behov av samordning med SIKA:s uppdrag vad gäller utveckling av uppföljningssystem.

## 2.4 Uppdrag till myndigheterna

Uppdraget till SIKA har också samband med flera uppdrag till och aktiviteter inom andra myndigheter och kommittéer. Enbart i själva uppdraget till SIKA anges 14 olika myndigheter och utredningar som SIKA ska samverka och samråda med. Dessa myndigheter har också fått uppdrag om mål som är parallella med och även delvis överlappar SIKA:s uppdrag och där SIKA också i flera fall anges som en samrådspart.

Det finns även för övrigt uppdrag till trafikverken som har samband med frågor som behandlas inom måluppdraget.

**Alla trafikverken** har i likhet med andra sektormyndigheter fått i uppdrag att utveckla delmål/etappmål och lämna åtgärdsförslag för de miljö kvalitetsmål som redovisas i miljöpropositionen. Etappmålen enligt uppdraget till SIKA ska vara utgångspunkt för detta arbete. Uppdragen, som ska bedrivas i samråd med bl.a. SIKA, ska redovisas 1 oktober 1999 till regeringen för vidare behandling av Miljömålskommittén.

Utöver dessa generella uppdrag till verken ska till den 1 oktober 1999 tas fram från:

### Vägverket

- En nationell miljö och trafiksäkerhetsstrategi för vägtransportsystemet (MÖTS) i samarbete med Svenska Kommunförbundet, Naturvårdsverket och Rikspolisstyrelsen.
- Underlag till stöd för utarbetandet av program och planer som anger hur kollektivtrafiken samt gång- och cykeltrafiken kan stärkas och biltrafiken begränsas till år 2010 i landets större städer.

### Sjöfartsverket

- Redovisa antalet incidenter och olyckor och att göra internationella jämförelser på sjösäkerhetsområdet.
- Utarbeta förslag till delmål och åtgärder för att förhindra oljeutsläpp från fartyg till vatten.



### **Luftfartsverket**

- Föreslå åtgärdsstrategier för att minska luftfartens inverkan på ozonskiktet och kostnaden härför.
- Göra översyn av restriktioner för landning i fjällområden.
- Utveckla de miljörelaterade landningsavgifterna särskilt vad gäller buller och möjliga ekonomiska styrmedel för utsläpp av koldioxid.

**Trafikverken, SJ och KFB** har tillsammans i uppdrag att utvärdera handikapppolitiken inom transportområdet bland annat med avseende på utvecklingen av tillgänglighet, samordning och kostnader. Uppdraget ska slutredovisas 31 december 2001.

**Socialstyrelsen** har fått ett regeringsuppdrag att göra en samlad översyn av vilka hälsorelaterade delmål och åtgärder som behövs för att miljö kvalitetsmålen för bl.a. "Frisk luft" ska kunna nås inom en generation.

## **2.5 Aktiviteter inom myndigheterna**

Exempel på verksamheter inom *SIKA* som ger underlag för måluppdraget är uppdrag på statistikområdet att utveckla statistiken för kollektivtrafiken samt ett särskilt uppdrag att följa upp utvecklingen vad gäller långväga busstrafik. Översynen av samhällsekonomiska kalkylvärden inom ramen för det s.k. ASEK-arbetet behandlar också aspekter – t.ex. värdering av olyckor och luftföroreningar – som är av betydelse för målutformningen och den analys av samhällsekonomiska effekter av utvecklade mål som ska göras enligt uppdraget. Även utvecklingen av prognosmodeller får betydelse för möjligheterna till kontinuerlig måluppföljning och utvärdering av långsiktiga effekter av åtgärder som vidtas i syfte att nå måluppfyllelse.

Trafikverken bedriver ett antal projekt som de kan hämta underlag från i sin medverkan i olika delar av måluppdraget. *Vägverket* har ett övergripande ansvar för transportsektorns anpassning till funktionshindrades behov och driver inom ramen för detta den s.k. HANDSAM-gruppen med representanter för myndigheter och funktionshindrades organisationer. Ett annat pågående utvecklingsarbete inom *Vägverket* avser att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet. *Vägverket* bedriver också i samverkan med *Banverket*, *SIKA* m.fl. ett utvecklingsarbete om mål och mått för transportsystemets påverkan på natur- och kulturvärden.

*Boverket* ska föreslå delmål och åtgärdsstrategier för miljö kvalitetsmålet "En god bebyggd miljö". *Boverket* har också tillsammans med *Vägverket* uppdrag om fysisk planering som medel att uppnå nationella trafiksäkerhets- och miljömål. I ett annat uppdrag ska verket tillsammans med bl.a. trafikverken utforma praktiska verktyg för tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering och byggande.

*Riksantikvarieämbetet (RAÄ)* har enligt miljöpropositionen i uppdrag att utveckla och föreslå nya delmål och åtgärder såvitt gäller miljöns kulturvärden hur miljö kvalitetsmålen ska nås inom en generation. *RAÄ* ska även medverka i arbeten om

att föreslå delmål och sektorsmål med tillhörande mått och indikatorer avseende kulturmiljön.

*Glesbygdsverket och Konsumentverket* utvecklar tillsammans på regeringens uppdrag en servicedatabas som bl.a. ska möjliggöra en årlig redovisning till regeringen om hushållens tillgång till service och hur den utvecklas.



## 3 Uppläggningsen av arbetet

### 3.1 Organisation i delprojekt och arbetsgrupper

De olika punkterna i regeringsuppdraget, som utgår från de transportpolitiska delmålen, har varit grund för en indelning av uppdraget i delprojekt. De i uppdraget angivna samverkansmyndigheterna har med några smärre kompletteringar fått utgöra arbetsgrupp för respektive deluppdrag och med projektledaransvar enligt följande:

- |   |   |
|---|---|
| • Tillgänglighet  | SIKA  |
| • Transportkvalitet   | SIKA  |
| • Trafiksäkerhet  | SIKA  |
| • Trafikens påverkan på människors hälsa                      | Naturvårdsverket                                      |
| • Kretsloppsanpassning  | Naturvårdsverket/Banverket                            |
| • Påverkan på natur- och kulturmiljö                          | Naturvårdsverket/Vägverket                            |
| • Positiv regional utveckling                                 | NUTEK   |
| • Förbättrat system för uppföljning av transportpolitiska mål | Statskontoret/ SIKA (vad gäller statistik)            |
| • Statistik om kollektivtrafik                                | SIKA  |
| • Underlag för regeringens redovisning till riksdagen         | SIKA svarar för rapport efter samråd med trafikverken |

I bilaga 1 redovisas sammansättningen av de olika projektgrupperna samt verkens kontaktpersoner med måluppdraget.

Program och utgångspunkter för arbetet med de olika delprojekten har formulerats inom respektive grupp.

Förslag till nya och utvecklade kvantifierade etappmål kräver en samhällsekonomisk och statsfinansiell avvägning. Analyserna för denna avvägning bör i möjligaste mån samordnas med/dra nytta av de analyser som för närvarande görs inom ramen för den strategiska analys som ingår som en del av inriktningsplaneringen. Den strategiska analysen omfattar dock i första hand analyser av befintliga etappmål och de samhällsekonomiska, fördelningspolitiska och statsfinansiella verkningarna av att söka uppnå dessa genom de åtgärder som behandlas i inriktningsplaneringen. Kompletterande analyser måste därför utföras för att underbygga förslag om nivåer/tidpunkter för nya etappmål och för att enligt regeringsuppdraget konsekvensbelysa dessa förslag.

Detta analysarbete bör i ett inledande skede hanteras av samma arbetsgrupp som sköter metodutvecklingen enligt ovan. Arbetet tidsplaneras så att tillräcklig tid

finns för analysarbete sedan metodfasen avslutats. Tentativt bör därför arbetsgruppernas resultat i form av metodutveckling/definition av mått vara avslutad till den 15 oktober 1999. Det bör dock finnas en beredskap för arbetsgrupperna att medverka i de dialoger med SIKA och gruppen för myndighetssamverkan om de konsekvensberäkningar och avstämningar av etappmålen som görs i slutskedet av arbetet med måluppdraget.

Sedan arbetsgrupperna redovisat förslag till etappmål vidtar ett analysarbete med att väga samman etappmålen för de olika delmålen. Ett sätt att få information om vad som är kostnadseffektiva åtgärder i olika tidsperspektiv kan vara att beskriva effekter av kombinationer av åtgärder med stöd av integrerade åtgärdsanalyser. I bilaga 2 återfinns den vägledning SIKA tidigare sänt till arbetsgrupperna om hur sådana analyser kan genomföras för att vara ett stöd i arbetet med att utforma och konsekvensbelysa etappmålen.

## **3.2 Uppläggningsen av arbetet med de olika delmålen**

### *Tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling*

SIKA har projektledaransvaret för arbetet med målen om tillgänglighet och transportkvalitet medan NUTEK har ansvar för att leda arbetet med att utveckla målet om regional utveckling.

Av måluppdraget framgår att utveckling av etappmål för tillgänglighet till transportsystemet för funktionshindrade bör prioriteras. Arbetet med denna aspekt på tillgänglighetsmålet samordnas till väsentlig del med det strategiska analysområdet "Ett tillgängligare samhälle för alla – funktionshindrade, äldre och barn" som genomförs inom ramen för inriktningsplaneringen.

I kapitel 5 behandlas mera utförligt sambandet mellan delmålen om en god tillgänglighet, en hög transportkvalitet och en positiv regional utveckling samtidigt som förutsättningarna att precisera och avgränsa dessa delmål diskuteras.

### *Trafiksäkerhet*

Organisationen av arbetet med trafiksäkerhetsmålet hålls administrativt samman av SIKA. Arbetet sker inledningsvis i nära samverkan med det arbete i dessa frågor som samordnas av Vägverket inom ramen för den strategiska analys av detta område som görs inom inriktningsplaneringen.

### *En god miljö*

Naturvårdsverket har tillsammans med trafikverken tagit ansvar för samordningen av arbetet med de etappmål som avser det transportpolitiska delmålet om en god

miljö, vilket innefattar människors hälsa, kretsloppsanpassning samt påverkan på natur- och kulturmiljö. Detta hanteras inom ramen för det myndighetssamarbete som organiseras av Naturvårdsverket med anledning av uppdraget avseende miljö kvalitetsmålen enligt miljöpropositionen. För arbetet med de transportpolitiska miljömålen innebär denna organisation att hälsomålet samordnas av Naturvårdsverket, medan Banverket och Vägverket har motsvarande roller vad gäller målen för kretsloppsanpassning respektive påverkan på natur- och kulturmiljö.

När det gäller etappmål om *människors hälsa* tar arbetet sin utgångspunkt i den bestämning på miljömål för hälsa rörande luftföroreningar i tätorter som gjordes i MaTs-samarbetet<sup>3</sup>. De långsiktiga målen för trafikens hälsopåverkan som överenskomms var att trafikens utsläpp av luftföroreningar inte ska bidra till överskridande av fastställda lågrisknivåer för uppkomst av cancer, överkänslighetsreaktioner, förvärrande av allergiska besvär eller lungfunktionsnedsättningar. Inriktningen på arbetet är att försöka uttrycka hälsomål för transporter i form av minskade hälsoförluster, vad detta betyder i behov av minskade utsläpp till luft från trafiken av hälsofarliga ämnen och att inte överskrida luftkvaliteter i form av risknivåer för hälsopåverkande ämnen som bensen, PAH(BaP), eten, formaldehyd, ozon, kvävedioxid och partiklar. Avstämning sker löpande mot den organisation som Naturvårdsverket skapat för det s.k. miljömålsuppdraget. Förslag till etappmål kommer enligt nuvarande tidplan att presenteras i slutet av maj 1999.

För etappmål om *kretsloppsanpassning* kompletteras tidigare (1996) redovisade rapporter från Vägverket och Banverket med en uppföljning av de då föreslagna målen. Behovet av nya mål övervägs. Redovisning lämnas i den rapport som ska inges till regeringen den 1 oktober. Samråd med berörda myndigheter sker under hand.

För etappmål om transportsystemets *påverkan på bebyggelse, natur- och kulturmiljö* utarbetas i ett första steg en lägesredovisning av pågående arbete samt en plan för det fortsatta arbetet. Lägesredovisningen lämnas den 1 oktober. Inom ramen för SIKAs måluppdrag kan en utvecklad rapport lämnas den 31 januari alternativt den 1 maj 2000. Samråd i en vidare krets bör ske under utvecklingen av mål i den senare fasen av arbetet, dvs. under perioden oktober 1999 januari/maj 2000.

### *Uppföljningssystem för måluppfyllelse*

Statskontoret har åtagit sig att hålla samman arbetet med att utveckla organisationen av system för uppföljning av de transportpolitiska målen. Avsikten är att Statskontorets medverkan bl.a. ska kunna leda till att system för uppföljning av dessa mål ska kunna relateras till vad som generellt eftersträvas när det gäller myndigheters målstyrning och verksamhetsuppföljning.

---

<sup>3</sup> MaTs – Miljöanpassade transportsystem. Se slutrapporten *På väg mot ett miljöanpassat transportsystem*, Naturvårdsverket Rapport 4636

SIKA svarar för samordningen av uppföljningssystemet i den del som avser analysmodeller, statistik och andra uppföljningsmått m.m. Arbetet samordnas här med en lång rad utvecklingsprojekt som Naturvårdverket, trafikverken, SIKA m.fl.. bedriver när det gäller t.ex. miljöindikatorer, översyn av modeller för beräkning av transportarbete och emissionsfaktorer, rese- och varuflödesundersökningar, förbättrad statistik om kollektivtrafik samt prognos- och analysystem för persontransporter (SAMPERS) och godstransporter (SAMGODS).

Att ge en tydlig beskrivning av det uppföljningssystem som erfordras vid en utvecklad målstyrning är inte möjligt i detta skede av utredningsarbetet. En precisering av uppföljningsmetoder måste naturligtvis ingå som en integrerad del av formuleringen av förslagen till etappmål. Med ledning av de resultat som hittills uppnåtts i arbetsgrupperna kan dock tre olika uppföljningsmetoder urskiljas:

- Uppföljning med hjälp av statistik
- Uppföljning med hjälp av modellberäkningar
- Uppföljning med hjälp av mer kvalitativt inriktade utredningar

I det följande kommenteras möjligheterna som ges genom de nya prognos- och analysystemen samt utvecklingen av statistik om kollektivtrafik särskilt.

Prognoser för persontransporter utvecklas i SIKA:s, KFB:s och trafikverkens arbete med den s.k. SAMPERS-modellen som behandlar såväl långväga nationella resor som lokala och regionala resor i alla delar av landet. Det täcker dessutom alla resärenden och alla viktiga färdmedel. Vid sidan av nya prognoser för utvecklingen på persontransportområdet ger modellen möjlighet att konsekvensbelysa olika utvecklingsscenarier med avseende på samhällsekonomiska effekter, tillgänglighetsförändringar etc. Detta medför att SAMPERS-modellen bör kunna bli ett mycket värdefullt instrument såväl för uppföljningen av befintliga och nya etappmål som för analyser av exempelvis olika alternativa etappmålsförslag.

SIKA, KFB och trafikverken utvecklar också tillsammans nationella analysmodeller och dataunderlag för godstransporter inom ramen för SAMGODS-projektet. Den första etappen av utvecklingsarbetet slutförs under år 1999 och innefattar förbättrade efterfråge- och trafikberäkningsmodeller. Inom ramen för denna utvecklingsetapp genomförs också studier av företagets värdering av tid och kvalitet för godstransporter. SIKA räknar mot denna bakgrund med att även resultaten från SAMGODS-projektet kommer att ge värdefull information för måluppdraget, inte minst vad avser uppföljningen och vidareutvecklingen av delmålet om en hög transportkvalitet för näringslivet.

### *Statistik om kollektivtrafik*

I uppdraget till SIKA ingår som framgått ovan att föreslå hur uppföljningen av de transportpolitiska målen kan förbättras och hur metoder för detta ska utvecklas. I detta sammanhang är det enligt uppdraget angeläget att utveckla ett effektivt system för insamling och analys av statistiska uppgifter om kollektivtrafiken.

SIKA har valt att behandla denna del av uppdraget i anslutning till ett pågående projekt som finansieras av KFB och som syftar till att utveckla statistiken om kollektivtrafik och samhällsbetalda resor. Ansvariga för detta projekt är Lunds tekniska högskola och projektledare är SIKA.

Projektet genomförs i två steg:

- Etapp 1, Nulägesbeskrivning
- Etapp 2, Förslag till framtida statistiksystem.

Etapp 1 avslutades sommaren 1998 och redovisades i rapporten *Statistik om kollektivtrafik. En inventering*. Rapporten finns att beställa från SIKA (SIKA Rapport 1998:6). I rapporten definierades begreppet kollektivtrafik och samhällsbetalda resor, de olika regelverk som styr dessa verksamheter beskrevs, den befintliga statistiken inom området kartlades och sammanfattades och slutligen gjordes en genomgång av olika intressenters behov.

För närvarande pågår arbetet med att slutföra ett förslag till statistiksystem för kollektivtrafik och samhällsbetalda resor kommer. Synpunkter på förslaget kommer under våren och sommaren 1999 att inhämtas genom att remissförfaranden och herings genomförs. I förslaget redogörs för de variabler som föreslås ingå i systemet och hur dessa variabler ska indelas avseende fordon, tid, geografi m.m.

Statistiksystemet belyser kollektivtrafiken ur tre huvudsakliga aspekter:

1. *Förutsättningarna för trafiken*
2. *Trafikutbudet och hur det utnyttjas*
3. *Trafikens konsekvenser*

Innehållet i statistiksystemet är valt för att kunna beskriva vad som bedömts utgöra de mest centrala delarna inom vart och ett av de tre ovan beskrivna områdena. *Förutsättningarna för trafiken* omfattar de vissa allmänna omvärldsfaktorer fokuserade på *trafikantunderlaget*, anger de fysiska förutsättningarna avseende dels *infrastruktur* i form av kvantifieringar av trafiknät, dels vad gäller *resurser* och då med inriktning på fordonsstatistik.

*Trafikutbud och hur det utnyttjas* omfattar statistikområdena *konsumtion*, innehållande variabler avseende resande respektive transportarbete, och *tjänster*, dvs. i detta fall ett antal variabler primärt speglande trafikutbudet men som även kan användas för att till viss del beskriva kvaliteten i utbudet.

*Trafikens konsekvenser* är det tredje huvudområdet och innehåller statistikområdena *ekonomi* och *säkerhet/miljö*. Vad gäller ekonomin föreslås en uppdelning på kostnader respektive intäkter och med fokus på en beskrivning av drift framför investeringar, och då särskilt de kostnads- och intäktsposter som mer direkt kan hänföras till själva trafikverksamheten och trafikanterna. Säkerhet och miljö föreslås likaså delas upp i två redovisningsområden. Inom området säkerhet beskrivs såväl olyckor som skadeföljd. Mått på olycks- respektive skaderisker fås genom att kombinera uppgifter från området säkerhet med variabler från tjänste- respektive konsumtionsområdet. På motsvarande sätt förutsätter beskrivningar av



miljöeffekter, i form av emissioner och energiförbrukning, en information baserad på fordons- och produktions-/utbudsuppgifter.

Just behovet att kunna ställa variabler från de olika statistikområdena i relation till varandra är en viktig del att ta hänsyn till i uppbyggandet av ett statistiksystem där information ska kunna fås om utnyttjandegrader, produktivitet och effektivitet samt där olika, kanske i första hand, ekonomiska jämförelser förutsätts kunna ske.

Totalt omfattar förslaget ett 30-tal variabler. Vid valet av ingående variabler i systemet har en utgångspunkt varit att ta med variabler som kan användas för uppföljning av de transportpolitiska målen.

### **3.3 Samverkansgrupp**

De myndigheter och motsvarande som i regeringens uppdrag anges som samverkansparter med SIKA utgör överordnad styr- och samordningsgrupp för uppdraget att utveckla etappmål och system för uppföljning. Eventuellt behöver andra former för samordning av projektet övervägas för arbetet under slutfasen som bl.a. kommer att innefatta ett relativt omfattande arbete med att försöka sammanväga olika förslag till etappmål.

### **3.4 Referensgrupp**

För att ge andra berörda aktörer, t.ex. branschorganisationer, möjlighet att följa arbetet med måluppdraget kommer resultat från projektet att presenteras och diskuteras i den referensgrupp för inriktningsplaneringen som finns etablerad. Denna grupp har en sammansättning som gör att SIKA bedömer den vara lämpad att fungera som referensgrupp även för måluppdraget.

### **3.5 Rapporteringar av uppdraget**

#### *Lägesrapportering den 1 maj 1999*

Enligt uppdraget ska en första rapportering av uppdraget lämnas till regeringen den 1 maj 1999. Denna avrapportering sker genom föreliggande promemoria och avser att ge en lägesredovisning av hur projektet som helhet fortskrider och vilka resultat som uppnåtts i arbetet.

I en separat rapport *De transportpolitiska målen – uppföljning våren 1999* (SIKA Rapport 1999:4) som överlämnas samtidigt med denna rapport redovisas en uppföljning av de transportpolitiska målen. Den rapporten svarar mot SIKA:s uppdrag att 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. Med hänsyn till att SIKA så sent som i november 1998

redovisade en omfattande uppföljning av de transportpolitiska målen inom ramen för den lägesanalys som genomfördes som en första fas i inriktningsplaneringen har SIKA och trafikverken valt att utforma den nu aktuella uppföljningsrapporten som en enkel uppdatering och komplettering av det material som redovisades i lägesanalysen. SIKA bedömer däremot att den uppföljning av de transportpolitiska målen som ska redovisas i maj nästa år bör kunna utvecklas avsevärt i förhållande till den rapport som nu lämnas. Bland annat bör det då finnas möjligheter att följa upp utvecklingen med stöd av de nya prognos- och analysystem som är under utveckling vid SIKA och trafikverken. Vidare bör nya mått och metoder för att beskriva t.ex. olika aspekter på tillgänglighet och transportkvalitet kunna finnas framme vid denna tidpunkt.

### *Rapporteringen till Miljömålskommittén den 1 oktober 1999*

Denna rapport, som avser etappmål för delmålet En god miljö, ska ingå i underlaget för den parlamentariska kommittén för miljö kvalitetsmålen. En ambition är att preliminärt bedöma samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter av olika alternativ för de etappmål som behandlas vid detta rapporteringstillfälle.

Till vissa delar överlappas detta uppdrag av uppdragen till Naturvårdsverket, trafikverken, m.fl. om åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen. I denna del bör det också finnas starka kopplingar till översynen av samhällsekonomiska kalkylvärden (ASEK-projektet) och inriktningsplaneringens strategiska analys, bl.a. i den meningen att slutsatserna i delredovisningen från måluppdraget helst bör vara konsistenta med slutsatserna i den strategiska analysen och eventuella riktlinjer för investeringsplaneringen. Som framgått av den tidigare beskrivningen av arbetets organisation samordnas arbetet med etappmål för hälsoeffekter, kretsloppsanpassning samt natur- och kulturmiljö inom det samarbete som Naturvårdsverket och trafikverken organiserat för att genomföra uppdragen till följd av miljöpropositionen Svenska Miljömål om åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen.

### *Slutrapporteringen av projektet den 31 januari 2000 och 1 maj 2000*

En grov utgångspunkt för planeringen av arbetet är att det tidigt på hösten 1999 bör vara möjligt att inleda diskussionerna om utformningen av preciserade och inbördes avstämnda etappmål inför slutrapporteringen den 31 januari 2000 och den 1 maj 2000. Detta förutsätter att det vid denna tidpunkt finns framme en så pass utvecklad tillståndsbeskrivning och lägesanalys för olika delmål att en sådan diskussion och avstämning blir möjlig.

SIKA har som målsättning att rapporteringstillfället den 31 januari 2000 ska kunna få formen av en samlad slutrapportering av uppdraget, i vilken det föreslås ett permanent uppföljningssystem för de centrala dimensionerna av transportpolitiken samt transportpolitiska etappmål som är inbördes avvägda och rimligt konsekvensbelysta. Även fortsatta forsknings-, utvecklings- och utredningsinsatser ska enligt uppdraget föreslås i syfte att ytterligare precisera målen och förbättra uppföljningen av transportpolitiken.

Denna inriktning innebär att det särskilda rapporteringstillfället den 1 maj 2000 avseende vissa delmål skulle bli överflödigt. SIKA kan för sin del inte se att det finns några särskilda fördelar med en separat slutredovisning av vissa avgränsade delar av uppdraget. De målområden som brutits ut för senare redovisning – hälsoeffekter, påverkan på fysisk miljö och positiv regional utveckling – kan visserligen förutses vara speciellt problematiska när det gäller att föreslå uppföljningsmått och kvantifierade mål eller indikatorer. SIKA anser emellertid att dessa problem är av så grundläggande karaktär att de knappast kan lösas genom ytterligare några månaders utredningsarbete.

Däremot kan SIKA se andra skäl för att senarelägga avrapporteringen av måluppdraget – skäl som emellertid har bärkraft för samtliga målområden. Trafikverken och SIKA har under de senaste åren satsat betydande resurser på att utveckla nya eller förbättrade prognos- och analysystem. Enligt SIKAs uppfattning skulle det vara en stor fördel såväl arbetsmässigt som från kvalitetssynpunkt om dessa nya verktyg kunde utnyttjas för att konsekvensbeskriva och väga olika förslag till etappmål mot varandra. Såväl datorkapaciteten, som den kompetens som krävs för att utnyttja analysystemen, kommer emellertid fram till november 1999 att vara fullt belagda med uppgifter inom ramen för inriktningsplaneringen. Med nuvarande slutredovisningstidpunkt för måluppdraget – den 31 januari 2000 – blir tiden då de nya analysystemen är tillgängliga så kort att de knappast kan utnyttjas på ett meningsfullt sätt för analyser inom måluppdraget.

Om tidpunkten för slutredovisningen kunde flyttas fram ett par månader, exempelvis till den 30 mars 2000, skulle däremot möjligheterna att utnyttja de nya modellerna för måluppdragets räkning öka väsentligt. Samtidigt skulle det särskilda redovisningstillfället den 1 maj år 2000, som angivits för tre av delmålen, kunna slopas i enlighet med vad som tidigare förordats. Därigenom skulle slutredovisningen av måluppdraget kunna ske samordnat för samtliga delmål, vilket SIKA anser innebär betydande fördelar eftersom målsättningen är att de förslag som lämnas ska vara inbördes avvägda.

Enligt vad SIKA har erfarit skulle också Miljömålskommittén föredra en sådan tidplan för att kunna beakta det slutliga resultatet av måluppdraget i sitt fortsatta utredningsarbete. Miljömålskommitténs slutbetänkande ska avlämnas senast i juni 2000.

## 4 Målstyrning, hållbarhet och effektivitet i transportpolitiken

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 den övergripande transportpolitiken. Dessa riktlinjer har tidigare redovisats utförligt i avsnitt 2. Trots den relativt utförliga vägledning som det transportpolitiska beslutet ger, är det ofrånkomligt att det efterhand uppkommer nya frågeställningar rörande målens roll och funktion som behöver redas ut. Det ingår också i SIKAs uppdrag att lämna förslag till sådana preciseringar och förtydliganden som erfordras för genomförandet av måluppdraget.

En grundläggande fråga i detta sammanhang är hur en utvecklad målstyrning kan förenas med de övergripande riktlinjer om bl.a. decentraliserat beslutsfattande och transportkonsumenternas valfrihet som sedan länge ingår som en del i den svenska transportpolitiken. Det samhällsekonomiska synsättet bygger ju i hög grad på att individernas och företagens skilda värderingar ska kunna få genomslag på transportsystemets utformning 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 uppoftningar som är förbundna med en enskild resa eller transport. 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 naturlig frågeställning blir därför om, och i så fall hur, en stor uppsättning centralt fastställda etappmål kan förenas med en strävan efter effektiv resursanvändning baserad på decentraliserat beslutsfattande. Frågan hur målstyrning förhåller sig till styrning med hjälp av riktlinjer för samhällsekonomisk prissättning och investeringsbedömning behandlas i avsnitt 4.1. Där diskuteras bl.a. om målstyrningen går att utforma så att den blir förenlig med det samhällsekonomiska styrperspektivet.

Nära sammanhängande med detta problemkomplex är hur ett allt mera utbyggt system med uppföljning mot på förhand bestämda etappmål förhåller sig till det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Denna fråga, som är principiellt betydelsefull och konsekvensrik med avseende på de praktiska följderna av olika synsätt för genomförandet av transportpolitiken, behandlas i avsnitt 4.2.

En bredare diskussion av vilken funktion som mål och mått kan ha i den övergripande transportpolitiken följer i avsnitt 4.3. Kapitlet behandlar därefter i 4.4 förutsättningar att lägga fast nya etappmål. Avsnitt 4.5 innehåller vissa sammanfattande synpunkter.

## 4.1 Målstyrning och det samhällsekonomiska styrperspektivet

### *Styrning utifrån marknadsbrister*

Den transportpolitiska styrningen har sedan länge diskuterats i den ekonomiska välfärdsteorins 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<sup>4</sup>. Ofta åberopade motiv för sådan styrning av transportsektorn är kostnadsstrukturen – transportinfrastrukturproduktion har ofta bedömts ha naturliga monopolegenskaper – och förekomsten av externa kostnader.<sup>5</sup> 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 att man inte på förhand försöker kvantifiera de effekter, i olika måldimensioner, som man vill nå.

### *Målstyrning i kombination med en effektivitetsinriktad transportpolitik*

Det samhällsekonomiska synsätt som utgör en viktig utgångspunkt för transportpolitiken bygger, som tidigare sagts, på att individernas och företagens egna värderingar ska kunna få genomslag vid utformningen av transportsystemet och att det endast är enskilda individer och företag som har förutsättningar att bedöma vilka dessa värderingar är. Utifrån denna utgångspunkt kan det hävdas att man bör undvika att lägga fast och styra mot mål som riskerar att förhindra att individernas och företagens egna bedömningar kommer till uttryck. Målstyrning skulle emellertid på olika sätt kunna tänkas stödja en transportpolitik inriktad mot samhällsekonomisk effektivitet.

---

<sup>4</sup> Samhällsekonomisk effektivitet är ett kriterium för att bestämma resursfördelningen mellan olika typer av varor och tjänster – effektiv produktion – och fördelningen av dessa mellan medborgarna – effektiv konsumtion. Kriteriet – paretokriteriet – är att en resursfördelning eftersträvas, som inte kan bytas mot en annan – genom omfördelning av varor mellan medborgarna eller av produktionsfaktorer mellan olika typer av produktion – som är bättre för någon och samtidigt inte sämre för någon annan. Samhällsekonomisk effektivitet beaktar per definition alla aspekter som värderas av medborgarna och inkluderar således t.ex. värdet av minskad miljöpåverkan och minskade olycksrisker i trafiken.

<sup>5</sup> Höga fasta kostnader för transportinfrastruktur medför att styckkostnaderna för att tillhandahålla transportkapacitet är fallande, och gör att marginalkostnadsprissättning inte kan tillämpas utan att finansiella underskott uppstår (naturligt monopol). Rekommenderad åtgärd har då ofta varit statligt övertagande av produktionen med riktlinjer om samhällsekonomisk prissättning samt subventionering över statsbudgeten.

För det första skulle fastläggandet av mål kunna tjäna syftet att förmå olika aktörer i transportsektorn att beakta samhällsekonomiskt relevanta effekter, som de i praktiken hittills saknat tillräckliga motiv eller kunskaper för att beakta. Detta skulle kunna gälla olika miljöeffekter, som intrångseffekter av infrastruktursatsningar. Mål skulle här kunna ses som restriktioner för den samhällsekonomiska bedömningen av projekt och åtgärder. Detta kan även tillämpas på trafikens utsläpp. Mål kopplade till utsläpp kan i vissa fall också utnyttjas för att bestämma kalkylvärden att använda i de samhällsekonomiska kalkylerna. Detta tillvägagångssätt kommer för övrigt att rekommenderas för tillämpning under den kommande investeringsplaneringen (inom ramen för det s.k. ASEK-projektet).

Ett andra motiv för målstyrning står att finna i avsaknaden i praktiken av ändamålsenliga ”internaliserande” avgiftsformer för externa effekter, t.ex. för olika miljöeffekter. Det innebär att man inte helt kan lita till den avvägning baserad på generella incitament, som den välfärdsekonomiskt baserade transportpolitiska modellen förutsätter. I vissa fall kan det därför finnas skäl att på förhand söka avgöra vad som är en effektiv anpassning på olika åtgärdsområden. Exempelvis kan det finnas motiv för att söka fastlägga åtgärds mål motsvarande en effektiv fördelning av trafiksäkerhetsåtgärder på åtgärder riktade mot fordonen, trafikantbeteendet respektive infrastrukturen.

Till detta kommer den kanske mest självklara rollen för målstyrning – att uttrycka för olika berörda myndigheter och andra offentliga aktörer, som kommunerna, vad som förväntas av dem. Styrningen av myndigheter och andra offentliga aktörer, behöver dock inte ta formen av kvantifierade mål. Det kan finnas anledning att styra genom att ange vilka åtgärder som ska vidtas, alternativt genom att ange vilka kriterier, t.ex. samhällsekonomiska bedömningar, som ska utnyttjas för att identifiera åtgärder.

Vidare kan det finnas skäl att genom mål tydliggöra statsmakternas mer långsiktiga styrambitioner, särskilt om stora förändringar planeras. Målstyrningen kan då utnyttjas för att ge långsiktiga utgångspunkter och ökad stadga åt enskilda marknadsaktörers – hushålls och företags – och myndigheters/kommuners planering<sup>6</sup>.

Slutligen vill vi uppmärksamma att målformuleringar kan användas som stöd för, eller för att framtvinga, bedömningar av åtgärds kostnader eller beskrivningar av konsekvenser på annat sätt av mer långtgående förändringar i olika för transportpolitiken intressanta avseenden. Utgångspunkten kan då vara mål härledda från en vision för transportsystemets tillstånd på lång sikt. Formuleringen av nollvisionen inom trafiksäkerhetsområdet kan hävdas ha haft bl.a. denna funktion. Mål av detta slag får självfallet en mer provisorisk karaktär genom att analysresultaten ofta kan antas ge stöd för en målrevidering.

---

<sup>6</sup> Direkta utfästelser kan dock knappast ges av statsmakterna annat än i undantagsfall.

### *Fördelningsmål*

Samhällsekonomska hänsyn i transportpolitiken definieras inte enbart utifrån effektivitetsmålet, utan även utifrån fördelningsmål. Dessa går inte att härleda ur välfärdsekonomska eller annan ekonomisk teori, utan måste bestämmas på politisk väg.

Skäl kan finnas att knyta fördelningsmål till transportpolitiken, exempelvis till tillgängligheten till vissa samhällsrelaterade funktioner genom transportsystemet. Preciseringsen av de transportpolitiska delmålen bör därför bl.a. ske med sikte på att fånga de fördelningspolitiska ambitioner som statsmakterna har i transportpolitiken. Därvid bör dock, mot bakgrund av effektivitetssträvandena, alternativa sätt att uppnå fördelningsmål beaktas innan fördelningskraven på transportpolitiken läggs fast. Exempelvis bör tillgänglighetsförbättringar genom transportsystemet vägas mot motsvarande förbättringar åstadkomna genom åtgärder i fysisk planering. Se också avsnitt 4.4 nedan.

## **4.2 Hur förhåller sig olika typer av transportpolitiska mål till varandra?**

Genom det transportpolitiska beslutet 1998 har de övergripande målformuleringarna för transportpolitiken ändrats. I detta avsnitt diskuteras hur de olika nu förekommande typerna av transportpolitiska mål förhåller sig till varandra. Syftet är främst att belysa möjligheterna att utifrån det övergripande målet komma fram till preciserade etappmål. En viktig fråga blir då hur man ska tolka det övergripande målet för transportpolitiken.

### *Det övergripande målet och delmålen*

*Det övergripande målet* för transportpolitiken är ”att säkerställa en samhällsekonomska effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Detta mål har genom fem *delmål* – för tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling, miljö och säkerhet – utvecklats för att tydliggöra i vilka dimensioner som transportpolitiken ska verka.

Vi noterar först att *samhällsekonomska effektivitet* kvarstår som krav på transportpolitiken. Effektivitetsmålet betonas till och med starkare än förut, såtillvida att det lyfts upp till övergripande nivå. Tanken är, vilket framgår av skrivningarna i transportpropositionen, att alla beslut i sektorn ska präglas av samhällsekonomska avvägning.

I det övergripande målet ligger också ett krav på *långsiktigt hållbar transportförsörjning*. 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 proposi-

tionen 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". Hur förhåller sig då en långsiktigt hållbar transportförsörjning till kravet på samhällsekonomisk effektivitet?

Hållbarhetskravet är flerdimensionellt och förutsätter, liksom effektivitetskravet, en avvägning mellan olika dimensioner. Det uttrycker dessutom olika fördelningspolitiska krav. Bland annat kan en omsorg om transportförsörjningen i olika regioner (jämför delmålet för positiv regional utveckling) och för olika utsatta grupper (jämför delmålet för tillgänglighet) spåras. Till detta kommer kraven i den kulturella dimensionen i hållbarhetsbegreppet, att "utveckla kulturen, försörja kulturbygder, tillvarata regionala karaktärsdrag och bevara kulturmiljöer".

Vi ser inte någon egentlig motsättning mellan det samhällsekonomiska angreppssättet och kraven på hållbarhet. Som tidigare framhållits definieras samhällsekonomiska hänsyn inte bara utifrån önskemål om effektiv resursanvändning utan även utifrån mål för inkomstfördelningen. Hållbarhetskravet kan ses som en påminnelse om betydelsen av att tillräckligt beakta vissa komponenter i den samhällsekonomiska bedömningen, främst då de som uttrycks i de ekologiska och sociala/kulturella dimensionerna.

### *Etappmål*

Eftersom delmålen är allmänt uttryckta behöver de preciseras ifråga om innehåll och i tid för att kunna läggas till grund för politikutformningen. Formuleringen av etappmål syftar till en sådan precisering. Hur kommer man då fram till etappmål? Vilken vägledning ges av det övergripande målet? Går etappmålen att härleda från detta?

Samhällsekonomiskt effektiva nivåer för tillgänglighet, transportkvalitet, god miljö och säkerhet går i princip att bestämma. Men samhällsekonomisk effektivitet utgör en otillräcklig grund för att bestämma etappmålen. Etappmålen ska bl.a. avspegla vissa sociala och fördelningspolitiska krav som inte låter sig härledas från kriteriet samhällsekonomisk effektivitet. Samtidigt är det uppenbart att etappmålen inte går att bestämma enbart utifrån hållbarhetskraven, eftersom dessa inte uttrycks i preciserad form. Bestämda etappmålnivåer kan med andra ord inte på något mekaniskt vis härledas ur det övergripande målet. Det krävs särskilda explicita politiska ställningstaganden.

Men även om samhällsekonomisk effektivitet inte är den enda ledstjärnan vid bestämningen av etappmålnivåer, bör ändå samhällsekonomiska effektivitetsanalyser enligt SIKAs mening ges en central roll i detta sammanhang. För att etappmålen ska kunna användas som riktlinjer för transportpolitikens utformning måste de vara belysta och avvägda med hänsyn till de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med att uppnå dem. Det betyder att samhällsekonomiska effektivitetsbedömningar i många fall är *en nödvändig utgångspunkt* för den analys som syftar till att bestämma etappmål.



Etappmål är tidsbunda mål bestämda utifrån en föreställning om vart man vill nå på lång sikt. För vissa delar av miljö- och trafiksäkerhetsmålen finns det tämligen bestämda uppfattningar om vilket tillstånd som eftersträvas på lång sikt, dvs. vad som är långsiktigt hållbart. För delmålet trafiksäkerhet gäller nollvisionen som långsiktigt mål. Motsvarande långsiktiga ambitionsnivå har av bl.a. Kommunikationskommittén angetts för vissa slag av miljöpåverkan.

För att successivt kunna utveckla nya – mer långtgående – etappmål krävs en bild av de åtgärdskostnader som är förknippade med sådana mål till olika tidpunkter eller med att söka nå de långsiktiga målen till olika tidpunkter.

Försök har i vissa fall gjorts att tidsbestämma de långsiktiga målen. Generationsmålet i miljöpolitiken är exempel på det. För att kunna lägga fast dessa mål så att de blir bindande för planeringen krävs dock att man har tillräcklig kunskap om åtgärdskostnadernas storlek.

Preciseringen av de långsiktiga målen med avseende på tid och nivå kan vara ett viktigt element i utvecklandet av lämpliga etappmål. Det kan även 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.

Sammanfattningsvis: Förslag till nya etappmål, liksom bedömningen av redan fastlagda etappmål bör om möjligt åtföljas av en bedömning av åtgärdskostnader och av en diskussion av när det långsiktigt eftersträvade tillståndet ska uppnås.

### *Sambandet mellan etappmål, långsiktiga mål och samhällsekonomisk effektivitet*

Nedanstående diagram avser att tydliggöra sambandet mellan etappmål, långsiktiga mål och samhällsekonomisk effektivitet. Exemplet avser ett miljömål, men motsvarande samband skulle kunna beskrivas för andra mål, t.ex. för trafiksäkerhet.

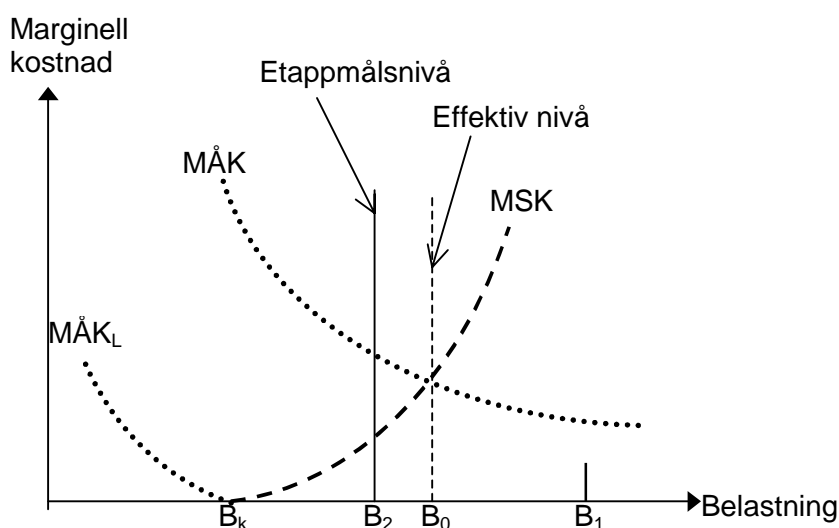
Diagrammets horisontella axel mäter belastningen på miljön (B) i fysiska termer.  $B_1$  motsvarar belastningen i utgångsläget orsakad av nedfall av ett visst ämne. Den marginella kostnaden för att minska skadan (åtgärdskostnaden) för den tidsperiod som är relevant för att bestämma etappmålet beskrivs av kurvan MÅK, och den marginella kostnad som den fysiska skadan (skadekostnaden) motsvarar beskrivs av kurvan MSK.<sup>7</sup> Den kritiska belastningsnivån, dvs. den nivå under vilken ingen skadeverkan antas förekomma, anges som  $B_k$ . Det långsiktiga målet är alltså att komma ned till nivån  $B_k$ .

---

<sup>7</sup> Med marginell förändring avses förändring med en enhet.

Den samhällsekonomiskt effektiva etappmålsnivån,  $B_0$ , bestäms av skärningen mellan MÅK och MSK. Eftersom man inte i allmänhet känner läget för någon av dessa kurvor tillräckligt väl för att säkert kunna bestämma  $B_0$ , får man göra en uppskattning baserad på den mer eller mindre välgrundade kunskap om kostnads-sambanden som man faktiskt har. I diagramexemplet har etappmålsnivån uppskattats till  $B_2$ , vilket innebär en från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt något för hög ambitionsnivå för den aktuella tidsperioden. Detta framgår av att MÅK är större än MSK vid  $B_2$ .

På lång sikt minskar normalt åtgärdskostnaderna för att nå en viss belastningsminskning, bl.a. som följd av nya kunskaper som leder fram till förbättrade metoder att genomföra åtgärderna eller helt nya möjligheter att angripa problemen. Detta kan beskrivas som att MÅK-kurvan successivt förskjuts nedåt åt vänster. Vi kan föreställa oss en tidssikt som är precis tillräcklig för att förskjuta MÅK till  $M\ddot{A}K_L$  så att den blir lika med MSK<sup>8</sup> i just  $B_k$ . Vi har då ett läge som är samtidigt långsiktigt hållbart och samhällsekonomiskt effektivt.



### 4.3 Vilken funktion kan mål och mått ha i den övergripande transportpolitiken?

SIKA:s uppfattning är som framgått att strävan måste vara att utforma etappmålen så att de är förenliga med de övergripande transportpolitiska principerna och inte leder till en obalanserad målstyrning med fokusering på vissa delmål, något som riskerar att ge upphov till stora välfärds- och effektivitetsförluster. Kravet på inbördes avvägda etappmål i det transportpolitiska beslutet tolkar SIKA som ett stöd för denna hållning.

<sup>8</sup> Här förutsatt oförändrad, vilket inte alltid är självklart.

Å andra sidan kan man hävda att det finns betydande delar av planeringen och utformningen av transportsystemet som inte kan genomföras i marknadsstyrda former eller att det saknas förutsättningar att ge hushållen och företagen riktiga förutsättningar för ett decentraliserat beslutsfattande, t.ex. i form av oförmåga att prissätta externa effekter rätt. Målstyrning kan kanske då 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 avvägningssystemer 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. I det perspektivet framstår riksdagens och regeringens krav på förbättrad uppföljning via etappmål som ganska självklara.

En delvis annan fråga är vilken typ av målsystem man bör sträva efter på lång sikt. Hur många etappmål kan man t.ex. arbeta med samtidigt? Uppdraget ger ibland intryck av att man eftersträvar ett så heltäckande mål- och uppföljningssystem som möjligt. Det transportpolitiska beslutet ger däremot uttryck för att detta är en orealistisk ambition som till och med kan vara kontraproduktiv.

Vissa formuleringar i måluppdraget ger också 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. Detta skulle förutsätta att det gick att smälta samman olika aspekter på t.ex. tillgänglighet i någon form av sammansatt mått som speglar hela samhällets krav på det samlade 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 en 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. Då förefaller det mera realistiskt att försöka arbeta med flera 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 och mål 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.

Denna frågeställning är kopplad till frågan om vilka samband som bör finnas mellan mål på olika nivå. Inom det transportpolitiska fältet arbetar man för närvarande med olika typer av mål i form av övergripande mål, långsiktiga delmål, etappmål, effektmål och verksamhetsmål.

De är i första hand de tre förstnämnda målen som är inriktade på övergripande transportpolitiska ställningstaganden medan effektmålen och verksamhetsmålen är avsedda för styrningen av mer avgränsade verksamheter. Även om målen

således har olika syfte och inriktning kan det ändå finnas anledning att beakta hela målhierarkin bl.a. för att säkerställa att de mål som ställs upp är förenliga med varandra. En första ansats att studera vilka samband eller brister på samband som finns har genomförts inom Banverkets ansvarsområde och de iakttagelser som gjorts tyder på att det kan finnas anledning att gå vidare med sådana analyser.

Den transportpolitiska målbilden kan egentligen inte heller ses isolerad från mera övergripande mål för samhällsutvecklingen. Det transportpolitiska beslutet utgår således ifrån att transporterna inte har något självändamål utan primärt syftar till att tillgodose mer 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. Problemkomplexet kan kanske mest tydligt åskådliggöras när det gäller delmålet om tillgänglighet. Detta mål handlar till stor del om att skapa tillgänglighet 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 och 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 och globalisering inom produktionen, etc. Detta medför att tillgänglighetsvinsterna inte alltid kan avläsas i kortare transporttider eller lägre transportkostnader. I stället yttrar de sig kanske i bättre boendemiljö, mer varierad arbetsmarknad, billigare livsmedelspriser, ökat varuutbud, ökat totalt utbud av tjänster, etc. Att isolera transportsystemets roll i dessa komplicerade och ständigt pågående anpassningar är emellertid inte lätt.

En annan fråga som inte direkt besvaras genom propositionen eller måluppdraget är hur de internationella kopplingarna ska hanteras i detta sammanhang. Frågan har åtminstone två aspekter: Dels kan man utgå ifrån att det svenska trafiksystemets anknytning till det internationella blir allt mera intressant från transportpolitiska utgångspunkter och att en uppföljning av bl.a. mått som rör tillgänglighet och transportkvalitet kan utsträckas till att gälla även dessa kopplingar. Dels medför bl.a. EU-samarbetet att det blir naturligt att bedöma det svenska transportsystemets beskaffenhet och prestationer i ett internationellt perspektiv. Detta kan aktualisera frågan huruvida man bör sträva efter att jämföra svenska data och etappmål med utländska motsvarigheter. För delmål som tillgänglighet och transportkvalitet som inte har någon given långsiktig fixeringspunkt skulle kanske internationella jämförelser t.o.m. delvis kunna tjäna som grund för att formulera etappmål.

#### **4.4 Förutsättningar för att lägga fast nya etappmål**

Förutsättningarna för att på kort sikt lägga fast nya transportpolitiska etappmål skiftar mellan olika delområden. SIKA bedömer för sin del att svårigheterna är

störst inom delmålet tillgänglighet – framför allt när det gäller den tillgänglighet som skapas genom transportsystemet – och delmålet positiv regional utveckling.

Inom tillgänglighetsområdet beror svårigheterna främst på att tillgänglighet är ett så mångdimensionellt begrepp och att valet av mått och mål kan komma att inrymma svåra avvägningar mellan olika intressen och hänsyn samtidigt som beskrivningen av konsekvenserna och effekterna av olika målalternativ sannolikt blir mycket komplicerad. Som tidigare framgått bedömer SIKA att det fram till måluppsdragets slutredovisning kan vara en tillräckligt utmanande målsättning att åstadkomma en välbalanserad och informativ tillståndsbeskrivning när det gäller de mer generella aspekterna på tillgängligheten och att underlag och överväganden som erfordras för utformningen av etappmål kan komma att kräva ytterligare utredningstid.

När det gäller tillgängligheten *till* transportsystemet, bl.a. i form av funktionshinder tillgänglighet till olika transportmöjligheter, anser däremot SIKA att möjligheterna att lägga fast konkreta etappmål borde vara större även på kortare sikt. Underlag för att konsekvensbeskriva olika målnivåer borde med hänsyn till det arbete med föreskrifter, inventeringar m.m. som under lång tid bedrivits på området till stor del redan finnas tillgängligt vid ansvariga myndigheter. Även om det av ansvariga myndigheter inte bedömts vara möjligt att nu lägga fram förslag till etappmål inom detta område anser SIKA att det bör vara en uttalad ambition att så ska ske i slutrapporten från uppdraget.

När det gäller det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling ställs inga konkreta krav på etappmål i uppdraget och SIKA bedömer inte heller att det kommer att vara möjligt att utforma sådana inom ramen för den utredningstid som står till förfogande. Som tidigare framgått är SIKA också tveksamt till om det ens på lång sikt bör vara en ambition att lägga fast etappmål inom detta delmål. Om detta är en rimlig utgångspunkt eller ej är i hög grad en följd av hur delmålet ska uppfattas och därmed också beroende av det arbete med att precisera delmålet som pågår.

Förutsättningarna att lägga fast nya etappmål inom delmålet en hög transportkvalitet för näringslivet är för närvarande svårbedömda. SIKA räknar dock med att underlaget för att kunna beskriva hur transportkvaliteten varierar mellan olika områden och över tiden kommer att förbättras väsentligt. Problemen att lägga fast etappmål inom detta område är delvis av samma karaktär som de som beskrivits under tillgänglighet. Målsättningen är dock att till slutrapporten kunna lägga fram förslag till nya etappmål som kan komplettera och bredda begreppet transportkvalitet i förhållande till den nuvarande etappmålsuppsättningen.

Till skillnad från övriga delmål är det inom miljö- och trafiksäkerhetsområdena lättare att relatera etappmål till långsiktiga mål för utvecklingen (representerade t.ex. av miljö kvalitetsmål och nollvisionen). Såväl inom trafiksäkerhetsområdet som inom miljöområdet finns relativt uttalade förväntningar om nya etappmål redan genom det sätt på vilket uppdraget är formulerat. Arbetet inom måluppsdraget inriktas också i enlighet härmed på att ta fram konkreta förslag till etappmål till slutrapporten.

För trafikolyckor inom såväl väg-, luftfarts- och sjöfartsområdet borde det redan nu finnas underlag för att ta fram förslag till nya etappmål som är rimligt avstämnda med utgångspunkt från det olycksförebyggande arbete som bedrivs inom dessa sektorer. Med hänsyn till att ett intensivt arbete nu pågår med att ta fram ytterligare underlag inom trafiksäkerhetsområdet har det dock bedömts vara mest ändamålsenligt att invänta resultaten av detta arbete och inordna förslagen till etappmål i den sammanvägda rapport som ska lämnas i januari 2000.

På miljöområdet kan bl.a. konstateras att uppföljningen av de transportpolitiska målen visar att etappmålet för svavelutsläpp enligt nuvarande prognoser ser ut att kunna uppnås med mycket god marginal. Det kan därför ifrågasättas om inte det nuvarande målet har spelat ut sin roll och att det bör slopas eller ersättas med ett nytt, skärpt etappmål. Med hänsyn till det arbete som pågår inom bl.a. Miljömålskommittén har det dock inte bedömts vara motiverat att föreslå några förändringar i nuläget.

## 4.5 Sammanfattande kommentarer

- Det finns mycket som talar för att måldiskussionen inom de olika målområdena ska föras i samhällsekonomiska termer, alltså i termer av samhällsekonomisk effektivitet och olika typer av fördelningsmål. Om man föreslår bestämda mått och målvariabler, och särskilt om man vill argumentera för bestämda målnivåer, kan det ofta vara en fördel om dessa kan motiveras i samhällsekonomiska termer. Det bör då framhållas att det inte handlar bara om mål och mått som är relevanta från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt, eller att endast nivåer för etappmålen som är samhällsekonomiskt effektiva får föreslås. Poängen är i stället att avsteg från effektivitet i form av allmänna eller specifika fördelningsmål eller andra mål (t.ex. sådana som går att härleda från kravet på långsiktig hållbarhet) bör kunna beläggas. Vi får då en önskvärd fokusering på de samhällsekonomiska kostnaderna för att nå olika mål.
- Måldiskussionen förs ibland utifrån en uppfattning om att transportpolitiken framledes ska kunna bestämmas med utgångspunkt i en fullständig uppsättning preciserade etappmål. Eftersom det i allmänhet är svårt att härleda adekvata målnivåer bör man dock, enligt SIKAs uppfattning, inte sträva efter en komplett målbild som utgångspunkt för den transportpolitiska styrningen. Under överskådlig tid blir det ofrånkomligt – om rimliga effektivitets- och hållbarhetskrav ska kunna klaras – att arbeta med en kombination av målstyrning baserad på avvägda etappmål och generell styrning.
- Svårigheter att motivera *bestämda* etappmålnivåer bör inte nödvändigtvis få leda till att man avstår från att söka bedöma om det finns underlag för att föreslå en förändring *i viss riktning*. Av detta följer att det kan vara angeläget att utveckla relevanta nya mått och målvariabler även om man inte tror sig om att kunna nivåbestämma dem som avvägda etappmål.

- På flera områden handlar det om att först identifiera mått och målvariabler som kan vara relevanta i förhållande till syftet med transportpolitiken och att först därefter avgöra vilka nivåer som bör väljas för etappmålen. Det är därvid viktigt att de mått och målvariabler som utvecklas blir relevanta även i ett transportpolitiskt styrperspektiv.
- Den roll som vi ovan föreslagit för målstyrningen är förenlig med den för transportpolitiken grundläggande idén, att transportbesluten ska ske decentraliserat och utifrån transportkonsumenternas fria val.

## 5 Sambandet mellan målen för tillgänglighet, transportkvalitet och regional utveckling

### 5.1 Inledning

Av måluppdraget framgår att regeringen ser ett behov av en precisering av vissa delmål. I uppdraget nämns särskilt delmålen för god tillgänglighet och positiv regional utveckling. SIKA bedömer att det även finns ett behov att precisera delmålet om en hög transportkvalitet för näringslivet. Inte minst behövs en tydligare avgränsning mellan dessa delmål för att klarlägga hur ett framtida system för uppföljning av de transportpolitiska målen bör läggas upp. Att ett sådant behov föreligger framgår bl.a. av att de förutvarande trafikpolitiska delmålen tillgänglighet och regional balans i praktiken ofta uppfattats och behandlats som parallella eller till och med identiska, vilket t.ex. tagit sig uttryck i att samma åtgärd eller åtgärdseffekt tillskrivits båda målen.

Liknande resonemang redovisas också i den tillståndsbeskrivning och uppföljning mot de transportpolitiska målen som redovisas i den lägesanalys som ingår i inriktningsplaneringen<sup>9</sup> där SIKA och trafikverken anser att det inte är helt självklart vad som bör läggas i de olika begreppen tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Bland annat framhålls att avgränsningen mellan dessa delmål är inte helt entydig och att framkomlighet och rörlighet är näraliggande begrepp till tillgänglighet med delvis likartad innebörd. Andra exempel är att en del av de etappmål som regeringen fastställt för utvecklingen mot hög transportkvalitet för näringslivet också skulle kunna uppfattas som steg på vägen mot en ökad tillgänglighet.

Det finns således skäl för att inom ramen för måluppdraget utreda gränsdragningen mellan vad som ska behandlas för respektive delmål. Det innebär att preciseringen av begreppen för respektive delmål behöver samordnas. Ett nära samband mellan berörda arbetsgrupper bör därför upprätthållas i det fortsatta arbetet inom måluppdraget.

### 5.2 En positiv regional utveckling

Det långsiktiga delmålet är enligt det transportpolitiska beslutet att transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna

---

<sup>9</sup> SIKA Rapport 1998:8.



skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Av propositionen framgår klart att det regionalpolitiska målet i transportpolitiken är avgränsat till att avse utvecklings- eller stödinsatser i transportsystemet som är särskilt riktade mot att främja utvecklingen i en viss region. Det finns således en skillnad i förhållande till bl.a. tillgänglighetsmålet, vars syfte är att säkerställa en viss grundläggande trafikförsörjning i *hela* landet.

Regeringen konstaterar i den transportpolitiska propositionen att det för närvarande är svårt att fastställa heltäckande etappmål för transportpolitikens bidrag till en positiv regional utveckling på grund av bristande kunskap om de samband som råder och svårigheter att väga in regionalpolitiska effekter i de analysmetoder som används. Man anser därför att det är angeläget med ett fortsatt och vidgat utvecklingsarbete för att öka kunskaperna om sambanden mellan investeringar och andra åtgärder i transportsystemet och regional utveckling och att arbetet bör inriktas mot att utveckla indikatorer och mått som kan läggas till grund för avgränsade etappmål inom området. I uppdraget till SIKA ingår också att utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp delmålet en positiv regional utveckling. Arbetet ska enligt uppdraget inriktas på att utveckla indikatorer eller mer avgränsade mått för transportsystemets påverkan på de regionala utvecklingsförutsättningarna.

SIKA har uppfattat de ställningstaganden till de transportpolitiska målen som riksdag och regering gjort som att delmålet om en positiv regional utveckling i fortsättningen i huvudsak ska betraktas som ett selektivt inriktat mål som tar sikte på att i olika konkreta utvecklingsskeden och med utgångspunkt från varierande regionala förutsättningar utnyttja transportsystemets möjligheter att bidra till tillväxt och regional utveckling i olika delar av landet. Målet skiljer sig i detta avseende från de transportpolitiska målen om tillgänglighet och transportkvalitet som i huvudsak är av generell karaktär och med nationell räckvidd.

Samtidigt är det uppenbart att de egenskaper hos transportsystemet som kan bidra till en positiv regional utveckling i hög grad måste byggas upp av samma beståndsdelar som kan komma att ingå i en beskrivning av tillgängligheten och transportkvaliteten på nationell nivå. Samtliga dessa delmål har ju som gemensam utgångspunkt att de ska spegla olika positiva bidrag som transportsystemet kan ge från bl.a. välfärds- och tillväxtperspektiv. Sett på lång sikt – och för vissa hårt trafikbelastade regioner även på kortare sikt – kan det säkert också vara motiverat att i ett regionalt utvecklingsperspektiv inrymma de egenskaper hos transportsystemet som delmålen om ett säkert och miljövänligt transportsystem siktar till. Med en sådan utgångspunkt får delmålet om positiv regional utveckling närmast karaktären av en regional nedbrytning av den samlade transportpolitiska målbilden på nationell nivå, där emellertid varierande regionala problem och utvecklingsförutsättningar kan antas resultera i skilda avvägningar och prioriteringar mellan olika aspekter på transportförsörjningen.

### *Möjligheter att utveckla mål för regional utveckling*

Synsättet att delmålet om positiv regional utveckling i huvudsak är av selektivt karaktär medför att det blir nödvändigt att följa upp delmålet om en positiv regional utveckling främst inom ramen för den samlade utvecklingsplanering som sker på regional nivå och där insatserna i transportsystemet kan bedömas utifrån ett helhetsperspektiv på samhällsplaneringen och utvecklingsfrågorna. Därmed blir det samtidigt svårt att föreställa sig att det inom ramen för detta delmål skulle vara möjligt att utveckla kvantifierade nationella etappmål som kan fångas in i generella planeringssystem eller följas upp på riksnivå. Denna slutsats ligger också i linje med vad som tidigare redovisats t.ex. av NUTEK i underlaget till Kommunikationskommittén (PM Dnr 40-96-5854) och av SIKA i den lägesanalys som redovisats inom ramen för inriktningsplaneringen (SIKA Rapport 1998:8). Möjligen går det att finna former för en uppföljning i övergripande transportpolitiska sammanhang som inriktas på indikatorer och avgränsade mått i enlighet med vad som anges i SIKA:s måluppdrag, kanske delvis hämtade från praktikfall i den regionala utvecklingsplaneringen.

SIKA räknar således inte med att det ska vara möjligt att ta fram underlag för eller lämna förslag till kvantitativa och tidsbundna etappmål inom ramen för det nuvarande uppdraget och ställer sig också tveksamt till om detta överhuvud taget bör vara en målsättning ens på mycket lång sikt. Det fortsatta arbetet inom måluppdraget avseende delmålet om positiv regional utveckling inriktas därför på att försöka precisera beskrivningen av sambandet mellan transportsystemets egenskaper och den regionala ekonomins vitalitet genom att identifiera egenskaper i transportsystemet som direkt eller indirekt kan påverka den regionala ekonomin, föreslå mått för att representera dessa egenskaper samt försöka bestämma måttens betydelse för den regionala ekonomin i termer av bl.a. tillväxt, struktur och kapitalutnyttjande. NUTEK avser att driva ett projekt som behandlar dessa frågeställningar.

Arbetet i denna del kommer så långt möjligt att samordnas med insatserna inom inriktningsplaneringens strategiska analysfas, i vilken det bl.a. ingår att lägga fram förslag till ett långsiktigt utvecklingsprogram avseende sambandet mellan transporter och regional utveckling. Avsikten är också att de resultat som kommer fram inom måluppdraget ska kunna utgöra ett viktigt underlag för det långsiktiga program avseende bl.a. fortsatt modell- och metodutveckling som kommer att utarbetas inom SIKA under innevarande år.

### **5.3 Tillgänglighet – transportkvalitet**

Det transportpolitiska delmålet för tillgänglighet avser såväl medborgarnas som näringslivets grundläggande transportbehov. Samtidigt finns delmålet om att transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet. De befintliga etappmålen för transportkvalitet är i hög grad knutna till vissa egenskaper hos vägar och järnvägar som är av särskild betydelse för godstrafiken. Eftersom en hög transportkvalitet för näringslivet bör inrymma en avsevärt vidare uppsättning egenskaper som även berör sjöfarten och flyget

och som därtill i minst lika hög grad gäller trafik och transporter som infrastrukturen, erfordras en betydande utveckling av nya metoder och mått för att kunna beskriva transportkvaliteten på ett mera heltäckande sätt. Exempel på viktiga parametrar i sammanhanget kan vara kapacitet, kostnader, konkurrensförhållanden, regularitet, flexibilitet, miljövänlighet, avgångs- och ankomsttider, information och transporttid.

För både tillgänglighet och regional utveckling saknas för närvarande etappmål medan nu gällande etappmål för transportkvalitet inte ger en rimligt täckande bild av innehållet i delmålet. I dagens version fokuserar etappmålen för transportkvalitet i stort sett enbart på infrastrukturen medan målet transportkvalitet för näringslivet rimligtvis bör ges en vidare tolkning.

I lägesanalysen intog SIKA och trafikverken en pragmatisk hållning till inbörden i – och den inbördes avgränsningen mellan delmålen för tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Med tillgänglighet avses i vilken utsträckning och med vilka uppoffringar olika utbud och aktiviteter i samhället kan nås. I allt väsentligt bedömer vi att för näringslivets transporter ingår dessa aspekter också i delmålet en hög transportkvalitet. I arbetet med att utveckla etappmål för tillgänglighet är en utgångspunkt hela transporten från start till målpunkt – ”från dörr till dörr” – och analyserna sker följaktligen utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv.

En positiv regional utveckling innebär enligt den transportpolitiska propositionen att ”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”. Det är möjligt att storleken på regionala skillnader respektive nackdelarna av långa transportavstånd på ett bra sätt skulle fångas upp av samma indikatorer som rimligt korrekt beskriver begreppet transportkvalitet. Sättet att mäta i vad mån transportsystemet bidrar till en positiv regional utveckling kunde därför kanske vara att definiera regionala ”transportkvalitetsmått”. Denna fråga kommer att diskuteras i det fortsatta arbetet.

### *Mål/mått för tillgänglighet*

Tillgänglighet innefattar, oavsett hur begreppet definieras och avgränsas, många dimensioner som är ett uttryck för de komplicerade och mångfacetterade samband som finns mellan transportsystemet och samhället i stort. I grunden handlar tillgängligheten om förutsättningarna för att nå olika aktiviteter och nyttigheter i samhället. Detta är i sin tur beroende av en rad olika förhållanden, bl.a. lokaliseringen av bostäder, arbeten och service av olika slag. Hit hör också vilket utbud av transporter och andra kommunikationsmedel som finns tillgängligt samt vilken kapacitet, prestanda, komfort, tillförlitlighet, tidsförbrukning och kostnad som kännetecknar alternativen och hur olika transportmöjligheter kan kombineras etc.

Tillgänglighet till samhällets olika funktioner är således ett komplext och sammansatt begrepp som sammanfattningsvis kan anses inrymma

- fysisk tillgänglighet, dvs. att ta sig fram från start tillmål utan att begränsas av fysiska hinder eller oklara anvisningar
- social tillgänglighet, dvs. att ha ett arbete, umgås, delta i kulturliv etc.
- psykologisk tillgänglighet, dvs. att förstå, uppfatta och våga transportera sig
- organisatorisk tillgänglighet, dvs. att ha tillgång till information och service för att möjliggöra transporten
- ekonomisk tillgänglighet, dvs. att ha råd att nyttja erforderliga färdmedel.

Det är inte möjligt att i detta målprojekt behandla tillgängligheten i hela den vidd som antyds ovan.

Etappmål för tillgänglighet bör formuleras utifrån perspektivet att omfatta hela transportkedjan. Det innebär att en kategori etappmål (I) avser tillgängligheten till transportsystemet för olika grupper och typer av transporter. Enligt denna indelning skulle en annan kategori etappmål (II) avse hur efterfrågade destinationer kan nås med transportsystemet:

- I. Tillgängligheten till transportsystemet föreslås beskriven med vissa indikatorer t.ex.
  - information om trafikutbud
  - färdtjänst, anpassad kollektivtrafik/servicelinjer
  - gång- och cykelvägar, p-platser vid infarter/ resecentra etc
  - hushållens tillgång till bil och körkort. Särredovisning bör eftersträvas för områden med bristfällig kollektivtrafik.
  
- II. Tillgängligheten med avseende på hur efterfrågade destinationer kan nås med transportsystemet föreslås beskriven av möjligheterna att med kollektivtrafik resp egen bil nå t.ex.
  - arbete inom x min(dagbefolkning)
  - befolkning inom x min från arbetsplats (nattbefolkning)
  - offentlig och kommersiell service inom x min
  - kommuncentrum
  - länscentrum
  - huvudstaden.

Inom ramen för SIKA:s och trafikverkens arbete med den s.k. SAMPERS-modellen utvecklas möjligheter att beskriva hur tillgängligheten avseende personresande förändras. SAMPERS-systemet är heltäckande i och med att det behandlar såväl långväga nationella resor som lokala och regionala resor i alla delar av landet. Det täcker dessutom alla resänderen och alla viktiga färdmedel.

Bland de mått som blir möjliga med SAMPERS-systemet finns t.ex. andel personer med kortare restid än X för ett visst resärende med ett visst färdmedel.

Med den beräkningsmodell som utvecklas med SAMPERS-systemet blir det bl.a. möjligt att beskriva:

- Antal arbetsplatser (dagbefolkning) som nås från ett visst område inom viss vald tid (som kan varieras) med ett visst färdmedel.

- Antal bosatta (nattbefolkning) som nås från ett visst område inom viss vald tid (som kan varieras) med ett visst färdmedel.
- Genomsnittlig restid till:
  - kommuncentrum
  - residensstad
  - huvudstaden Stockholm

Tillgängligheten för ett visst resärende kan också med hjälp av detta system beskrivas med mått på den totala resupoffringen i form av en sammanvägning av restid och reskostnad (logsumvariabel).

### *Mål/mått för transportkvalitet*

Eftersom delmålet är långsiktigt måste även delmålsdimensionerna uppfattas som relevanta för såväl den korta som den långa sikten.

Några tänkbara dimensioner i det övergripande målet sett ur kundperspektivet är

- (Liten) transportkostnad
- (Kort) transporttid
- (Liten) förseningsrisk och (kort) förseningstid
- (Stor) tillgänglighet till transportlägenhet
- Alternativa transportmöjligheter (systemreduktans)
- (Stor) säkerhet för personer och gods
- Produktivitetsfrämjande för personalen vid tjänsteresor
- (Stor) miljövänlighet
- (Liten) säkerhetsrisk för omgivningen (om ej imageförlust eller skadestånd)

Var och en av dessa måldimensioner kan mätas med olika metoder och mer eller mindre sammansatta mått. Det är sannolikt intressant med en uppdelning efter

1. Varugrupper och
2. Näringsgrenar/sektorer

Inom SIKA pågår som tidigare nämnts utvecklingsarbeten vad gäller bl.a. statistik, prognoser för godstransporter (SAMGODS) samt varuflödesundersökningar som bör ge underlag för att på sikt precisera och följa upp etappmål av ovanstående slag för transportkvalitet.

**Bilaga 1****Arbetsgruppernas sammansättning****Tillgänglighet**

*Projektledare:* SIKA, Lennart Nilsson

*Arbetsgrupp:*

Utredningen om Rikstrafiken, Peeter Puusepp  
Socialstyrelsen, Christina Rörby  
Banverket, Cathrine Isacson/Lena Lingqvist  
Vägverket, Karl-Erik Axelsson  
Sjöfartsverket, Anders Torbrand  
Luftfartsverket, Birger Sjöberg/ Zachri Forsberg  
NUTEK, Gösta Oscarsson  
Glesbygdsverket, Kerstin Lindblad  
Boverket, Pär Envall  
Länsstyrelserna, Tomas Brolin, Stockholm/Olof Lundin, Kronoberg

**Transportkvalitet**

*Projektledare:* SIKA, Inge Vierth

*Arbetsgrupp:*

Godstransportdelegationen, Stefan Back  
Banverket, Hans Stenbacke  
Vägverket, Karl-Erik Axelsson/ Erland Wallroth  
Sjöfartsverket, Anders Torbrand  
Luftfartsverket, Birger Sjöberg  
Länsstyrelserna, Bo Erik Ekblom, Norrbotten

**Trafiksäkerhet**

*Projektledare:* SIKA, Joakim Johansson

*Arbetsgrupp:*

Banverket, Jerk Wiktorsson  
Vägverket, MattsÅke Belin  
Sjöfartsverket, Per Nordström  
Luftfartsverket, Magnus Molitor  
Länsstyrelserna, Leif Jonsson, Östergötland  
Boverket, Pär Envall

## **Trafikens påverkan på människors hälsa**

*Projektledare:* Naturvårdsverket, Alexandra Norén

*Arbetsgrupp:*

Socialstyrelsen, Michael Ressner

Banverket, Jan Skoog

Vägverket, Erik Westöö

Sjöfartsverket, Charlotte Ottosson

Luftfartsverket, Ulla Ivarsson

Miljömålskommittén

Länsstyrelserna, Gunnel Göransson, Kalmar (länsstyrelsen)

SIKA, Per-Ove Hesselborn

## **Kretsloppsanpassning**

*Projektledare:* Banverket, Malin Kotake

*Arbetsgrupp:*

Vägverket, Lena Lundmark

Sjöfartsverket, Charlotte Ottosson

Luftfartsverket, Karin Sjölin

Miljömålskommittén

Länsstyrelserna, Christer Jarnlo, Skåne (länsstyrelsen)

SIKA, Lennart Nilsson

## **Natur- och kulturmiljö**

(dvs. bebyggelsemiljö, natur- och kulturmiljö, biologisk mångfald och hushållning med mark, vatten och andra resurser)

*Projektledare:* Vägverket, Anders Sjölund

*Arbetsgrupp:*

Banverket, Jan Skoog/Olov Olsson

Vägverket (arbetsgrupp mål och mått för påverkan på natur- och kulturvärden)

Sjöfartsverket, Charlotte Ottosson

Luftfartsverket, Reidar Grundström

Riksantikvarieämbetet, Ann-Mari Westerlind

Boverket, Birger Sandström

Länsstyrelserna, Lars Nilsson, Västerbotten

Miljömålskommittén

SIKA, Lennart Nilsson

## **Positiv regional utveckling**

*Projektledare:* NUTEK, Gösta Oscarsson

*Arbetsgrupp:*

Utr. om Rikstrafiken, Peeter Puusepp

Banverket, Olov Olsson

Vägverket, Karl-Erik Axelsson

Sjöfartsverket, Björn-Åke Zetterberg

Luftfartsverket, Johan Holmér

Glesbygdsverket, Kerstin Lindblad

Länsstyrelserna, Lennart Sundström, Jämtland/Katarina Zetterström, Norrbotten

SIKA, Lennart Nilsson

## **Uppföljningssystem**

*Projektledare:* Statskontoret, Terese Johnsson

*Arbetsgrupp:*

Utr. om Rikstrafiken, Peeter Puusepp

Banverket, Alf Ekström

Vägverket, Håkan Persson

Sjöfartsverket, Anders Torbrand

Luftfartsverket, Birger Sjöberg

Riksantikvarieämbetet, Pernilla Nordström

Naturvårdsverket, Olle Svanberg

Länsstyrelserna, Bengt Almgren, Örebro

SIKA, Roger Pyddoke/Lennart Thörn

## **Statistik om kollektivtrafik**

*Projektledaransvar:* SIKA, Lennart Thörn

*Arbetsgrupp*

Banverket, Ulla-Stina Ingemarsson

Luftfartsverket, Michael Ehrenborg

Vägverket, Anders Arvelius

Glesbygdsverket, Gunilla Eriksson

## **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
Riksantikvarieämbetet	Ann-Mari Westerlind
Utr. om Rikstrafiken	Peeter Puusepp
Sjöfartsverket	Björn-Åke Zetterberg
Statskontoret	Terese Johnsson
Vägverket	Per Lindroth

## Bilaga 2

### Till arbetsgrupperna i SIKAs måluppdrag

### Vägledning för att ta fram underlag för precisering av nya och vidareutvecklade etappmål och delmål

SIKA ger i denna promemoria exempel på vad som kan ingå i analyser till grund för utveckling av befintliga och nya etappmål för de transportpolitiska delmålen.

#### Integrerade åtgärdsanalyser

Transportpolitikens övergripande mål och långsiktiga delmål är en utgångspunkt för preciseringen av etappmål och åtgärder. I utformningen av etappmålen bör man beakta att de åtgärder som vidtas bör vara kostnadseffektiva. För att komma fram till vad som är kostnadseffektiva åtgärder i olika tidsperspektiv fordras kunskap om de samhällsekonomiska kostnaderna för att nå olika målnivåer genom olika sammansättningar av åtgärder. Ett sätt att förbättra informationen i dessa avseenden kan vara att beskriva effekter av kombinationer av åtgärder med stöd av integrerade åtgärdsanalyser.

Att belysa åtgärdskostnaderna för att nå olika målnivåer till olika tidpunkter är också en viktig förutsättning för att successivt kunna utveckla nya tidsbundna etappmål och för att successivt kunna precisera de långsiktiga målen i termer av tid och nivå. Nya etappmål skulle kunna preciseras mot bakgrund av de tillstånd som kan uppnås genom olika åtgärder och de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med dessa åtgärder. Förutsättningarna att nå de långsiktiga målen skulle kunna belysas på liknande sätt. Dels kan en sådan analys skapa förutsättningar att realistiskt tidssätta de långsiktiga målen, dels kan det 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 de kortsiktiga etappmålen.

Att utföra integrerade åtgärdsanalyser är inte oproblematiskt. I många fall saknas relevant kunskap. Effekterna av olika åtgärder och hur dessa effekter förhåller sig till varandra kan vara svårt att i detalj precisera. Detsamma gäller de samhällsekonomiska kostnaderna för olika åtgärder. Heltäckande åtgärdsanalyser kommer därför alltid att vara svåra att genomföra. Värdefull information kan dock erhållas även om analyserna är ofullständiga. Ett viktigt första steg blir därför att sammanställa den kunskap som finns och den kunskap som saknas. Vad som följer är en lista med viktiga frågeställningar att belysa i detta arbete. Syftet är att arbets-

grupperna ska kunna använda denna lista som en vägledning för hur man kan gå tillväga för att tillämpa det samhällsekonomiska synsättet i arbetet med att precisera nya och vidareutvecklade etappmål och delmål.

## Viktiga frågeställningar i en integrerad åtgärdsanalys

### Hypoteser om kostnadseffektiva åtgärdscombinationer:

- En möjlig uppläggning av arbetet är att först formulera en hypotes om kostnadseffektiva åtgärdscombinationer för att nå olika målnivåer till olika bestämda tidpunkter. En sådan hypotes skulle utgöra en praktisk utgångspunkt för det fortsatta arbetet.
- Finns det underlag för att formulera en sådan hypotes? Vad är i så fall denna hypotes?

### Inventering av tillgängliga åtgärder:

- Vilka åtgärder finns tillgängliga för att styra mot de olika delmålen? Vilka åtgärder finns tillgängliga för att styra mot tillhörande etappmål? Bör ställning tas till huruvida olika åtgärder är politiskt genomförbara (gäller t.ex. åtgärder mot hastighetsöverträdelser)?
- Finns det behov av att dela in dessa åtgärder i kategorier? Vilka kriterier bör i så fall gälla? Bör indelningen ske enligt de tidsramar som gäller för olika åtgärder (kortsiktiga och långsiktiga effekter) eller de tillstånd som kan uppnås genom olika åtgärder (t.ex. säkra transporter, säker infrastruktur, säkra fordon)? Är en indelning som fokuserar på olika aktörers roller, ansvar och mandat inom transportsystemet mer relevant?

### Åtgärdseffekter och effektsamband:

- Genom en inventering av åtgärder kan tänkbara åtgärder för att styra mot delmålen och tillhörande etappmål identifieras.
- Vilken kunskap har vi om de effekter som kan uppnås genom var och en av dessa åtgärder? Vilka variabler har betydelse för dessa effektsamband? Vad är det relevanta tidsperspektivet vad gäller genomförande och effekt för olika åtgärder?
- Kan vissa åtgärder genomföras på olika sätt? Hur påverkas i så fall de totala effekterna? På vilka sätt kan t.ex. nya hastighetsregler utformas? Generella hastighetssänkningar eller sänkningar på vissa vägar? Kan vi förutse vilka eventuella omflyttningar av trafiken som olika utformningar resulterar i? Vad är i så fall effekterna av dessa omflyttningar?
- Vilken kunskap har vi om utbytbarheten och komplementarbarheten mellan olika åtgärder? I vilken utsträckning och riktning påverkas behovet av en given åtgärd om andra åtgärder samtidigt vidtas? Innebär t.ex. en säkrare infrastruktur att behovet av sänkta hastigheter minskar? Beror dessa samband på vilket tidsperspektiv som avses?
- Är åtgärder som styr mot kortsiktiga etappmål samma åtgärder som styr mot långsiktiga etappmål/delmål? Finns det risk för att en alltför stor fokus på de kortsiktiga etappmålen försvåra uppfyllelsen av de långsiktiga målen, dvs att åtgärder med långsiktiga effekter försummas? Hur handskas man i så fall med dessa problem? Vilka mål är viktigast?

- I vilken utsträckning bidrar en given åtgärd till effekter som påverkar uppfyllelsen av fler än ett delmål? Hur kan hänsyn tas till sådana effektsamband?
- Hur påverkas åtgärdseffekterna av förändrade omvärldsförutsättningar? Hur påverkas t.ex. svårigheterna att nå olika mål av eventuella trafikökningar?

**Samhällsekonomiska kostnaderna för olika sammansättningar av åtgärder:**

- Genom att inventera åtgärder och analysera olika effektsamband erhålls kunskap om vilka alternativa sammansättningar av åtgärder som är möjliga för att nå olika målnivåer.
- Vilken kunskap har vi om de samhällsekonomiska kostnaderna för dessa sammansättningar av åtgärder? Vilka svårigheter föreligger när det gäller att skatta olika kostnader? Vad ingår t.ex. i begreppet samhällsekonomisk kostnad? Hur tar vi t.ex. hänsyn till värderingen av tid när kostnaden för hastighetssänkningar beräknas? Bör hänsyn tas till i vilken utsträckning externa effekter har internaliserats?