

Förslag till ny transportpolitisk målstruktur

Del 1 Analys av förutsättningar



Redovisning av ett regeringsuppdrag

Förslag till ny transportpolitisk målstruktur

Del 1 Analys av förutsättningar

Redovisning av ett regeringsuppdrag

SIKA Rapport är SIKA:s publikationsserie för utredningar och analyser. De senast publicerade rapporterna i serien *SIKA Rapport* är:

- 2007:1 Samverkan kring regionförstoring
 - 2007:2 Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner
 - 2007:3 Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål
 - 2007:4 Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken
 - 2007:5 Kilometerskatt för lastbilar – Kompletterande analyser
 - 2007:6 Digitala klyftor – Insatser för att överbrygga dessa
-
- 2008:1 Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål
 - 2008:2 Förslag till ny transportpolitisk målstruktur – Del 1 Analys
 - 2008:3 Förslag till ny transportpolitisk målstruktur – Del 2 Förslag

ISSN 1402-6651

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA

Telefon: 063-14 00 00, fax: 063-14 00 10

E-post: sika@sika-institute.se

Webbadress: www.sika-institute.se

Utgivningsdatum: 2008-06-27

Tryck: EO Grafiska 2008

Digital version: En pdf-version av rapporten går att hämta på www.sika-institute.se

Förord

Föreliggande rapport och SIKAs Rapport 2008:3 *Del 2 Förslag till reviderade mål* är en slutredovisning av SIKAs regeringsuppdrag att se över och föreslå reviderade transportpolitiska mål.

Uppdraget har präglats av ett öppet arbetssätt och genomförts i samråd med Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket och planeringsansvariga organ i länen samt med representanter från näringslivet som berörs av de transportpolitiska målen. Myndigheter utanför transportsektorn, Sveriges Kommuner och Landsting samt Trafikutskottets handläggare har också getts möjlighet till insyn i arbetet samt erbjudits lämna synpunkter på underlaget.

Vägverket har anmält att de vill reservera sig mot förslaget beträffande hur arbetet med att uppnå ett jämställt transportsystem bör bedrivas.

Rapporterna behöver inte nödvändigtvis läsas i ordningsföljd men förslaget till reviderade transportpolitiska mål redovisas i SIKAs Rapport 2008:3 *Del 2 Förslag till reviderade mål* medan en analys av förutsättningarna beskrivs i SIKAs Rapport 2008:2 *Del 1 Analys av förutsättningar*. Sammanfattningen är gemensam för de båda rapporterna men beskriver i allt väsentligt förslaget till reviderade transportpolitiska mål.

Projektledare på SIKAs har varit Per-Åke Vikman och biträdande projektledare har varit Krister Sandberg. I projektgruppen har även Joanna Dickinson och Backa Fredrik Brandt ingått.

Östersund i juni 2008

Kjell Dahlström

generaldirektör

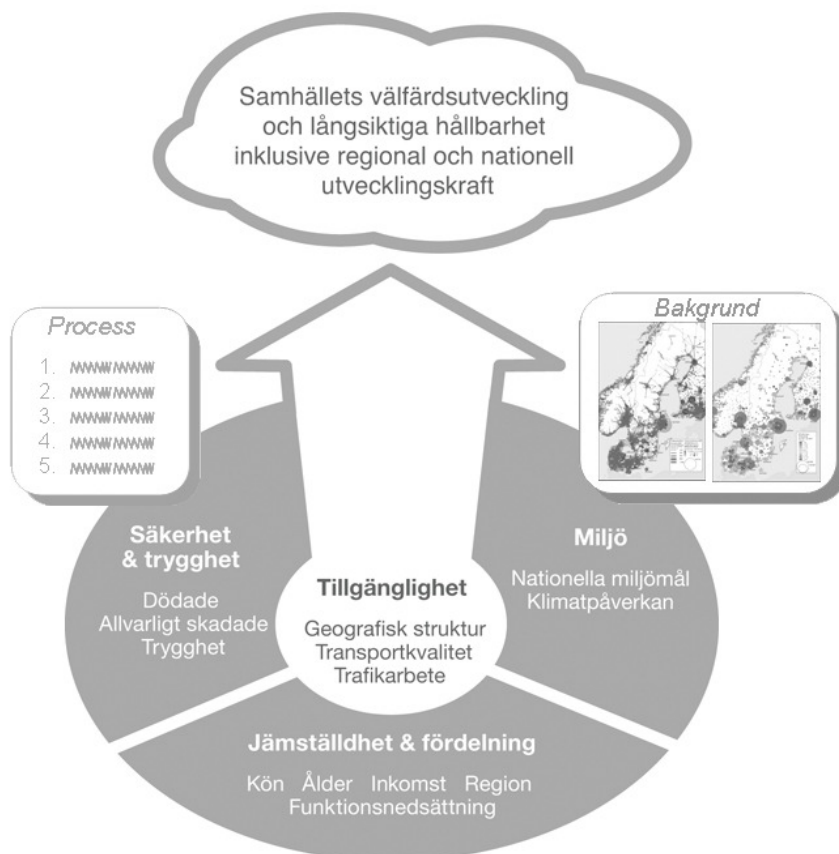
Sammanfattning av förslagen presenterade i del 2 (ej denna volym)

Det övergripande målet

Transportsektorn ska som en av flera sektorer bidra till samhällets välfärdsutveckling i form av en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt långsiktigt hållbar utveckling. Detta innefattar regional och nationell utvecklingskraft d.v.s. sysselsättning, tillväxt, konkurrenskraft etc.

Transportsektorns övergripande mål är att bidra till denna utveckling med *en långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv tillgänglighet för medborgare, näringsliv och offentlig verksamhet i hela landet.*

Det övergripande målet för transportsektorn uttrycks i en målstruktur med fyra jämbördiga delmål (Figur A-1). Ett delmål, tillgänglighet, beskriver transportsystemets *funktion* och de tre övriga anger de *villkor* som utgör ramarna för en långsiktigt hållbar utveckling av tillgängligheten. För en långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet är det viktigt att alla delmål beaktas tillsammans.



Figur A-1. Förslag till målstruktur där transportsektorns långsiktigt hållbara och samhällsekonomiskt effektiva bidrag till välfärdsutvecklingen utgörs av tillgänglighet inom ramen av tre villkor för långsiktig hållbarhet. Indikatorer och etappmål anger tillstånd och trender för viktiga aspekter på delmålen. I anslutning ges en geografisk bakgrundsbeskrivning samt ett förslag till en strukturerad planeringsprocess.

Fyra delmål - funktion och villkor

Det första delmålet omfattar transportsystemets funktion, d.v.s. att tillgodose behoven av tillgänglighet. Tillgänglighet definieras som *möjligheten att minimera eller överbrygga geografiska avstånd för att skapa kontaktmöjligheter och närhet till nyttor och funktioner så att behoven hos både medborgare, näringsliv och offentlig verksamhet kan tillgodoses*. Målet kan därmed uppnås genom åtgärder och styrmedel inom alla trafikslag, annan kommunikation, lokalisering och bebyggelseplanering.

De övriga delmålen behandlar de villkor som måste beaktas för att tillgängligheten ska utvecklas i en långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv riktning. Dessa tre villkor rubriceras som; 1) säkerhet och trygghet, 2) jämställdhet och fördelning samt 3) miljö.

Jämfört med de transportpolitiska delmålen från 2006 har målstrukturen i förslaget förtydligats på flera sätt. Genom delmålet om en brett definierad tillgänglighet vidgas fokus från transportsystemets utformning till att även inkludera dess syfte. Delmålens roll blir tydligare genom uppdelningen i funktion och villkor, vilket samtidigt innebär ett förtydligande av inriktningen på långsiktigt hållbarhet. Trots färre delmål kvarstår de gamla begreppen. Det gamla delmålet om transportkvalitet betraktas som en viktig komponent i tillgängligheten och har därför infogats i detta delmål.

”Regional utveckling” har förtydligats, trots att begreppet inte längre återfinns som ett delmål. Transportsystemets regionala nytta uttrycks genom konkreta indikatorer under delmålet tillgänglighet samt i betoningen på att det övergripande målet är att bidra till samhällets välfärdsutveckling och långsiktiga hållbarhet i hela landet. Den regionala nyttan av transportsystemet ska även belysas under delmålet om jämställdhet och fördelning. Slutligen förstärks den regionala dimensionen genom förslaget till tillämpning av målstrukturen där regionernas planeringsbehov betonas (se nedan).

Etappmål och indikatorer

Tillståndet och utvecklingen av delmålen kvantifieras genom ett trettiotal indikatorer, vilka baseras på ett större antal kvantitativa mått. Indikatorerna kan redovisas som sammanfattande färgkodade symboler för ökad överskådlighet. För t.ex. säkerhet och trygghet betyder detta grupper med indikatorer för trafikolyckor med dödlig utgång eller som resulterar i personskada, fordonens säkerhet, systemets säkerhet, användarsäkerhet respektive trygghet.

Särskilt betydelsefulla och nationellt prioriterade delar av delmålen uttrycks i ett begränsat antal etappmål. Dessa är inriktade på övergripande effekter och anger där så är möjligt en önskad målnivå samt tidpunkt för dess uppfyllnad, t.ex. för koldioxidutsläpp eller antal döda i trafiken.

I anslutning till mål och indikatorer presenteras även *bakgrundsinformation* som stöd för att bedöma förutsättningarna för en förbättrad tillgänglighet. Här ges en geografisk beskrivning av relevanta tillstånd i samhället utanför transport- och kommunikationssektorn, t.ex. befolkningsutveckling och näringslivsstruktur.

Tillämpningar

De transportpolitiska målen bör ses som nationella mål, så att de blir viktiga förutsättningar på olika nivåer i samhället och för andra aktörer än t ex trafikverken som är mest berörda i det

nuvarande systemet. De transportpolitiska målen ska beaktas och vara styrande i följande processer:

- Fysisk planering enligt PBL – bygglov, detaljplaner, översiktsplaner, regionplaner samt i program för och yttranden över dessa
- Planering enligt väg- och järnvägslagen – förstudie, väg- och järnvägsutredning etc.
- Planering som rör hamnar, farleder och flygplatser
- Planering rörande riksintressen för transportinfrastruktur
- Långsiktig planering av transportinfrastruktur – t ex inriktningsplanering och åtgärdsplanering
- Riksdagsbeslut om inriktningsbeslut och planeringsramar i långsiktig infrastrukturplanering och annan planering som rör transportsystemet
- Regional utvecklingsplanering
- Uppföljning
- Utvärdering

De lagstiftningar och regleringar som omfattar ovanstående processer behöver ses över så att de transportpolitiska målen kan bli styrande i dessa.

Tillämpning – Nationell uppföljning

För en långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet är det viktigt att alla delmål beaktas tillsammans. En samlad uppföljning baserad på den föreslagna målstrukturen ger en helhetsbild av transportsektorns tillstånd och trender i förhållande till det övergripande målet.

Indikatorerna ger goda möjligheter att överblicka tillståndet i transportsektorn. För en effektiv hantering bör ett ”transportmålsråd” som en nationell instans ansvara för sammanställning, analys och uppföljning av indikatorer och etappmål. Här ingår även prognoser och att sätta resultaten i ett internationellt perspektiv. En viktig funktion är också att hålla denna information åtkomlig och användbar för transportsektorns aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Tillämpning – Planerings- och beslutsstöd

För en strategisk styrning av transportsektorn mot det övergripande målet är det inte tillräckligt med en effektiv uppföljning. Målstrukturen måste även utgöra utgångspunkten för planering och beslut inom transportpolitiken. Åtgärder i transportsektorn bör därför planeras i en strukturerad process med behovsanalys, alternativgenerering och effektbedömning.

Varje delmål har politiskt prioriterade etappmål som definierar den inriktning som måste prioriteras vid transportsystemets utformning.

De transportpolitiska målen kan användas som stöd för planering och beslut på olika nivåer. Det kan gälla infrastrukturplanering på inriktnings- eller åtgärdsnivå, då fokus ligger på att utveckla tillgängligheten inom villkorens ramar. Målstrukturen kan också användas vid planering där syftet är att förbättra enskilda villkor, t.ex. trafiksäkerheten eller miljöpåverkan. Målen ska också ge ett objektiva underlag för riksdagsbeslut, om t.ex. införande av styrmedel eller andra åtgärder i transportsektorn, där fokus kan ligga antingen på tillgängligheten eller på dess villkor. I alla dessa fall ligger fokus på att minska problemen inom ett delmål, utan oacceptabla försämringar i övriga delmål.

Vid de flesta beslut som rör transportsystemet kan målen ge en allmän ledning till hållbara alternativ genom steg 1–4 nedan. I de fall där en detaljerad bedömning av samhällsekonomisk effektivitet är påkallad, t.ex. i infrastrukturplaneringen, krävs även det femte steget.

1. Definiera behovet eller problemet i ett perspektiv av tillgänglighet/villkor.
2. Samla information om förutsättningar från indikatoruppföljning, bakgrundsbeskrivning och andra källor.
3. Ta fram alla alternativ som kan tillfredsställa de behov som definierats och rangordna dessa med hjälp av fyrstegsprincipen.
4. Första effektbedömning: Bedöm alla alternativens förväntade effekter på tillgänglighet och villkor. Välj de alternativ som ger bästa effekt på samtliga etappmål och sök nya alternativ om etappmålen påverkas negativt.
5. Fördjupad effektbedömning på de bästa alternativen från steg 4: Identifiera de samhällsekonomiskt mest effektiva alternativen. Beakta både prissatta effekter och ej-prissatta effekter i en fullständig samhällsekonomisk konsekvensbedömning.

Innehållsförteckning

A.	FÖRUTSÄTTNINGAR OCH ANALYSER.....	13
A.1.	BAKGRUND.....	13
A.2.	UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE.....	13
A.2.1.	<i>Uppdrag</i>	13
A.2.2.	<i>Genomförande</i>	14
A.2.3.	<i>Samråd och expertworkshop</i>	15
A.2.4.	<i>Testkörning</i>	16
A.2.5.	<i>Regional workshop</i>	17
A.2.6.	<i>Hearing</i>	18
A.3.	ANALYSER AV DEN BEFINTLIGA MÅLSTRUKTUREN OCH SLUTSATSER KRING REVIDERINGSBEHOV	19
A.3.1.	<i>Den nuvarande målstrukturen – övergripande mål, delmål och etappmål</i>	19
A.3.2.	<i>Relationen mellan det övergripande målet, delmål och etappmål</i>	65
A.3.3.	<i>Transportpolitiska principer</i>	68
A.3.4.	<i>Måluppföljning – när vi målen?</i>	68
A.3.5.	<i>Målens tillämpning</i>	70
A.4.	OMVÄRLDEN.....	87
A.4.1.	<i>Omvärldsfaktorer</i>	87
A.4.2.	<i>Transportpolitiska mål i andra länder</i>	89
B.	SYNPUNKTER FRÅN ANDRA AKTÖRER	97
B.1.	EXPERTWORKSHOPS	97
B.1.1.	<i>Styrkor och svagheter med den befintliga målstrukturen</i>	97
B.1.2.	<i>Syftet med transporter</i>	99
B.1.3.	<i>Samhällsekonomisk effektivitet</i>	100
B.1.4.	<i>Åtgärder utanför transportsystemet</i>	100
B.1.5.	<i>Vilka berörs?</i>	101
B.1.6.	<i>Utformning och tillämpning</i>	102
B.1.7.	<i>Finns det ramvillkor?</i>	104
B.1.8.	<i>Expertworkshop – SIKAs slutsatser</i>	105
B.2.	SAMRÅDSGRUPPEN	106
B.3.	SYNPUNKTER PÅ SIKAs FÖRSLAG	107
B.3.1.	<i>Synpunkter på den övergripande målstrukturen</i>	107
B.3.2.	<i>Synpunkter om nationell/regional/lokal delaktighet</i>	110
B.3.3.	<i>Synpunkter på delmålen, etappmål och indikatorer</i>	110
B.3.4.	<i>Detaljsynpunkter</i>	113
B.4.	TESTKÖRNING.....	115
B.4.1.	<i>Djup testkörning</i>	115
B.4.2.	<i>Bred testkörning</i>	116
B.5.	REGIONAL WORKSHOP	117
B.6.	HEARING.....	118
C.	SLUTSATSER OM REVIDERINGSBEHOVET.....	121
D.	KÄLLFÖRTECKNING.....	123
E.	BILAGOR.....	130
E.1.	BILAGA 1: REGERINGSUPPDRAGET	130
E.2.	BILAGA 2: LARS HULTKRANTZ, 2008-03-20.....	133
E.3.	BILAGA 3: JAN OWEN JANSSON, 2008-01-04.....	139
E.4.	BILAGA 4: SAMRÅD OCH INKOMNA SYNPUNKTER.....	153

Innehållsförteckning för Del 2 (ej denna volym)

A. INLEDNING

B. REVIDERADE TRANSPORTPOLITISKA MÅL

- B.1. ÖVERGRIPANDE MÅL
- B.2. DELMÅL - TILLGÄNGLIGHET
 - B.2.1. *Definition och formuleringar*
 - B.2.2. *Etappmål - Tillgänglighet*
 - B.2.3. *Indikatorer - Tillgänglighet*
 - B.2.4. *Motivering*
- B.3. DELMÅL - SÄKERHET OCH TRYGGHET
 - B.3.1. *Definition och formuleringar*
 - B.3.2. *Etappmål – Säkerhet och trygghet*
 - B.3.3. *Indikatorer – Säkerhet och trygghet*
 - B.3.4. *Motivering*
- B.4. DELMÅL - JÄMSTÄLLDHET OCH FÖRDELNING
 - B.4.1. *Definition och formuleringar*
 - B.4.2. *Etappmål – Jämställdhet och fördelning*
 - B.4.3. *Indikatorer – jämställdhet och fördelning*
 - B.4.4. *Motivering*
- B.5. DELMÅL – MILJÖ
 - B.5.1. *Definition och formuleringar*
 - B.5.2. *Etappmål – Miljö*
 - B.5.3. *Indikatorer – Miljö*
 - B.5.4. *Motivering*

C. MÅTT FÖR INDIKATORER OCH ETAPPMÅL

- C.1. INDIKATORER - UTGÅNGSPUNKTER
- C.2. ETAPPMÅL - UTGÅNGSPUNKTER
- C.3. RELATIONER TILL ANDRA SYSTEM
- C.4. FÖRSLAG TILL INDIKATORER
 - C.4.1. *Indikatorer för måluppföljning*
 - C.4.2. *Processindikatorer för samhällsekonomiskt effektiv planering*
 - C.4.3. *Bakgrundsindikatorer*

D. ”TRANSPORTMÅLSRÅDET”

E. TILLÄMPNING I EN STRUKTURERAD PLANERINGSPROCESS

- E.1. DE TRANSPORTPOLITISKA MÅLEN OCH FYSISK PLANERING ENLIGT PBL
- E.2. MÅLSTRUKTUREN KAN TILLÄMPAS MED OLIKA FOKUS
- E.3. EN STRUKTURERAD PLANERINGSPROCESS

F. BEHOV AV KOMPLETTERANDE UTREDNINGAR

- F.1. INDIKATORSYSTEMETS UTFORMNING OCH RESURSBEHOV
- F.2. MÅLSTYRNING OCH ANSVARSFÖRDELNING

G. DISKUSSION OCH SLUTSATSER

- G.1. TILLGÄNGLIGHET SOM TRANSPORTSYSTEMETS NYTTA
- G.2. OPERATIONALISERING AV EN LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET
- G.3. KVANTITATIV UPPFÖLJNING MED INDIKATORER – ”TRANSPORTMÅLSRÅDET”
- G.4. STÖD FÖR STRUKTURERAD PLANERING PÅ FLERA NIVÅER

H. KÄLLFÖRTECKNING

I. BILAGOR

- I.1. BILAGA 1 INDIKATORER OCH MÅTT
 - I.1.1. *Indikatorer – Tillgänglighet*
 - I.1.2. *Indikatorer – Säkerhet och trygghet*
 - I.1.3. *Indikatorer – Jämställdhet och fördelning*
 - I.1.4. *Indikatorer – Miljö*
 - I.1.5. *Indikatorer för samhällsekonomiskt effektiv planering*
 - I.1.6. *Bakgrundsindikatorer*
- I.2. BILAGA 2: EXEMPEL PÅ TILLÄMPNING OCH UPPFÖLJNING
 - I.2.1. *Tillämpningsexempel; infrastrukturplanering*
 - I.2.2. *Tillämpningsexempel; Trafiksäkerhet*

A. Förutsättningar och analyser

A.1. Bakgrund

Transportpolitiken utgör en viktig del av samhällets samlade insatser för att skapa hållbar tillväxt, livskvalitet och välfärd i hela landet. Regeringen lade fast riktlinjerna för transportpolitiken i propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling*¹, vilka fastställdes av riksdagen i juni 1998. Denna kombination av principer, övergripande mål och delmål kompletterades år 2001 med bl.a. ett sjätte delmål samt etappmål för samtliga delmål genom propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*². De transportpolitiska målen reviderades senast av riksdagen den 30 maj 2006 enligt propositionen *Moderna transporter*³, där bl.a. delmålen för miljö och regional utveckling knöts till de miljöpolitiska respektive regionalpolitiska målen. SIKA har deltagit i arbetet med underlagen till alla dessa propositioner.

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2007 bl.a. sin avsikt att se över de transportpolitiska målen. Genom ett uppdrag till SIKA påbörjades en process för att ta fram justerade och utvecklade transportpolitiska utgångspunkter för en ny, framåtblickande transportpolitik. Inför en planerad transportpolitisk proposition under våren 2009 önskar regeringen förslag till nya transportpolitiska mål som är grundligt förankrade i hela landet och hos transportsystemets aktörer.

A.2. Uppdraget och dess genomförande

A.2.1. Uppdrag

SIKA fick i slutet av juli 2007 näringsdepartementets uppdrag⁴ att se över och lämna förslag till reviderade transportpolitiska mål (N2007/6048/TR). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 27 juni 2008.

Uppdraget ska utgå ifrån att transportsystemet är en grundläggande del av landets baskapital som ska fortsätta utvecklas mot att vara samhällsekonomiskt effektivt och erbjuda både medborgare och näringsliv en hög transportkvalitet, vara tillgängligt, jämställt och säkert samt bidra till en positiv regional utveckling och en god miljö.

Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att transportsystemet bidrar till förbättrade förutsättningar för tillväxt och företagande för kvinnor och män på lika villkor samt att transportsystemets negativa miljöpåverkan minimeras. Av särskild vikt är också att transportsystemet bidrar till Sveriges internationella konkurrenskraft och ses som en helhet där trafikslagen samverkar och kompletterar varandra. De regionala förutsättningarna ska särskilt studeras genom regionala funktionsanalyser.

Under uppdragets gång har näringsdepartementet ytterligare betonat betydelsen av de transportpolitiska målen relevans för den regionala planeringsnivån.

¹ (Regeringens proposition, 1998)

² (Regeringens proposition, 2001)

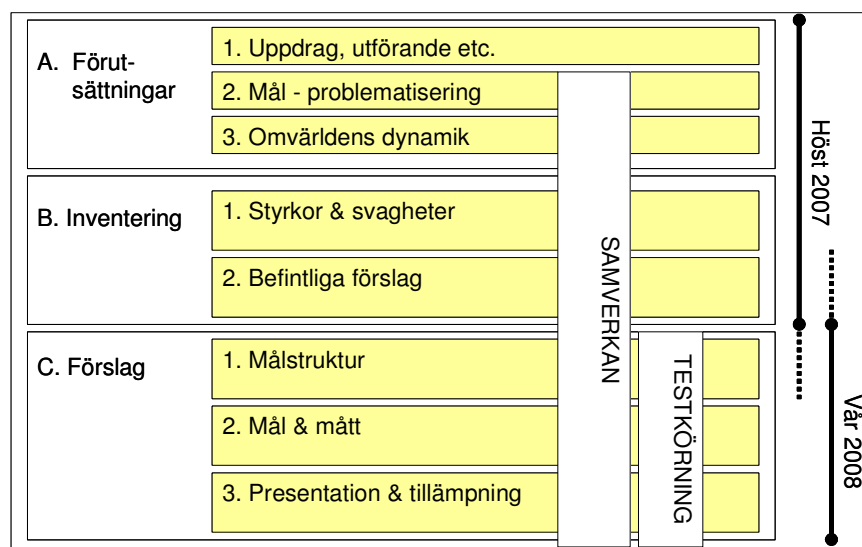
³ (Regeringens proposition, 2006)

⁴ Se Avnitt E.1

A.2.2. Genomförande

Mot bakgrund av uppdraget började SIKA arbetet med att ”utveckla ett väl underbyggt förslag på transportpolitiska mål som är förankrat hos relevanta aktörer”. Som SIKAs projektledningsgrupp tillsattes Per-Åke Vikman (projektledare), Krister Sandberg (bitr. projektledare) samt Joanna Dickinson och Backa Fredrik Brandt.

Projektet avgränsades till att i huvudsak beakta underlag baserade på avslutade eller pågående utredningar eftersom den begränsade projekttiden inte gav utrymme för helt nya utredningar. Förslag till kvantifierade målnivåer och målar (etappmål) ges endast i preliminär form.



Figur A-1. SIKAs plan för uppdragets genomförande

Arbetet planerades enligt Figur A-1 och projektet inleddes med att beskriva *förutsättningarna* för en revision av de transportpolitiska målen. Ett första steg utgjordes av en lägesanalys inklusive en problematisering av nuvarande transportpolitiska mål och dito målstruktur med avseende på syfte och användarbehov.

Som underlag för detta arbete genomförde SIKA under hösten 2007 en bred litteraturgenomgång av tidigare utredningar av SIKA såväl som av andra aktörer, rörande de transportpolitiska målen och olika aspekter av dessa. I lägesanalysen ingick också en beskrivning av omvärldsfaktorer med relevans för transportpolitikens mål. Här avses trender inom regional utveckling, klimatpolitik, angränsande samhällssektorer, EU's transportpolitik, globalisering samt framtidsscenarios.

För att ytterligare bredda analysen genomförde SIKA bl.a. en tvådagars workshop med särskilt inbjudna experter från olika delar av det transportpolitiska området. Syftet var att få synpunkter på hur väl de nuvarande transportpolitiska målen fungerar och fyller sitt syfte, samt få förslag på eventuella revideringar (Se avsnitt A.2.3 för deltagarförteckning för de två workshopdagarna). I avsnitt A.3.3 utvecklas slutsatserna från expertworkshopen.

Projektets andra fas utgjordes av en *inventering* av styrkor respektive svagheter i befintlig målstruktur, samt av nya förslag på området. Arbetet har i första hand omfattat synpunkter som inkommit i litteraturgenomgången och expertworkshopen, samt vad som framförts av trafikverken, SIKA och andra intressenter i såväl tidigare sammanhang som i dialog med projektets myndighetsgemensamma samrådsgrupp (se avsnitt A.2.3 för en förteckning över

deltagarna i samrådsgruppen). Projektledningsgruppen har löpande under projektets gång hösten 2007 och våren 2008 presenterat uppdraget samt tagit in synpunkter vid ett flertal externa seminarier, möten och workshops i många olika sammanhang i transportsektorn (avsnitt E.4). Befintliga förslag på revision av målsystemet som fångats upp i arbetet med uppdraget utgörs av t.ex. trafikverkens redovisningar av uppdrag att ge förslag till etappmål för transportkvalitet, tillgänglighet och regional utveckling⁵ samt Vägverkets uppdrag att redovisa förslag till nya etappmål för trafiksäkerhet⁶. Underlag och erfarenheter från det pågående arbetet med inriktningsplanering avseende 2010–19 samt förberedelser för åtgärdsplanering avseende 2010–2020 har också beaktats i genomförandet av detta uppdrag.

Ett fördjupat underlag upphandlades från ÅF Infraplan avseende regionala funktionsanalyser och deras användbarhet i anslutning till transportpolitiska mål⁷.

Under våren 2008 fortsatte arbetet med den tredje fasen; att ta fram *förslag* till reviderade transportpolitiska mål. Baserat på resultat av analys av förutsättningar samt inventering utvecklades förslag till en reviderad målstruktur. Möjliga specifika etappmål/indikatorer identifierades. Ett samlat preliminärt förslag till transportpolitiska mål ”testkördes” under april 2008 på en utvald provgrupp bestående av potentiella användare på regional nivå. Reaktioner och erfarenheter från denna testkörning dokumenterades på ett systematiskt sätt av Trivector Traffic AB. (Se särskild underlagsrapport).

Uppdraget avrapporteras slutligen genom föreliggande rapport som sammanställer projektets erfarenheter och slutsatser i del 1, samt presenterar SIKAs förslag till reviderade transportpolitiska mål den 27 juni 2008 i del 2.

A.2.3. Samråd och expertworkshop

Uppdragets genomförande har karaktäriserats av ett öppet arbetssätt och ett välutvecklat samråd. Syftet har varit att åstadkomma en grundlig förankring och diskussion hos berörda aktörer i hela landet och på såväl regional som nationell nivå, innan regeringen lägger sina förslag till reviderade transportpolitiska mål. SIKA har lagt stor vikt vid olika former av samverkan under projektets samtliga tre faser; förutsättningar, inventering och förslag (jmf. Figur A-1). Ett stort antal möten och presentationer för aktörer inom transportsektorn har genomförts (avsnitt E.4). Erfarenheterna från dessa dialogtillfällen har som ovan nämnts varit mycket värdefulla för uppdragets genomförande och har påverkat utformningen av de slutliga förslagen. Nedan beskrivs några särskilt betydelsefulla kontakter.

För ett välutvecklat samråd med trafikverken, planeringsansvariga länsorgan samt övriga aktörer som berörs av de transportpolitiska målen, bildades en *samrådsgrupp* med följande sammansättning:

- Vägverket (Sylvia Yngström-Wänn, Karl-Erik Axelsson)
- Banverket (Anders Svensson)
- Luftfartsstyrelsen (Henrik Sandén)
- Sjöfartsverket (Magnus Sundström)
- Boverket (Järda Blix)
- Naturvårdsverket (Sven Hunhammar)

⁵ (Banverket, 2007), (Sjöfartsverket, 2007), (Luftfartsstyrelsen, 2007)

⁶ (Vägverket, 2008)

⁷ Se underlagsrapport från ÅF Infraplan

- Energimyndigheten (Daniel Waluszewski, Helen Lindblom)
- Glesbygdsverket (Kerstin Lindblad)
- Länsstyrelser (Jan Molde)
- Sveriges kommuner och landsting (Åsa Zetterberg, Bengt Vestman)
- Region Västra Götaland (Ingrid Winblad)
- Regionförbundet Kalmar (Helena Ervenius fr om våren 2008)
- Handisam (Ken Gammelgård fr om april 2008)

Arbetet i samrådsgruppen har skett löpande genom en webbaserad Intranet-plattform där alla deltagare kunnat tillgängliggöra material av intresse för projektet. Gruppen har haft fem möten (071016, 071120, 080123, 080312 och 080514). Minnesanteckningar har förts över diskussionerna vid samtliga samrådsmöten. Samrådsgruppen har lämnat synpunkter på ett antal preliminära arbetsförslag under projektets gång, ofta efter behandling av förslagen och förankring av respektive synpunkter inom sina respektive organisationer.

I syfte att ge idéer och input för problematisering kring de transportpolitiska målen samt att ge förslag till revidering av strukturen för dessa genomförde SIKA en workshop. Denna ”*expert-workshop*” omfattade två heldagar i Stockholm (071112 resp. 071205). Deltagarna utgjordes av ett antal ”experter” utvalda för sin personliga kompetens och erfarenhet inom olika delar av transportsektorn, och inte som representanter för sina arbetsgivare. Deltagare var:

- Peter Arnfalk, bitr. professor, tekn. dr. (IIIEE, Lunds Tekniska Högskola)
- Marianne Granelli, utredare (Vägverket Region Väst)
- Lars Hultkrantz, professor i nationalekonomi (Örebro Universitet)
- Ulla-Stina Ingemarsson, samhällsplanerare (Banverket)
- Jan-Owen Jansson, professor emeritus i transportekonomi (Linköpings Universitet)
- Johan Klaesson (Internationella Handelshögskolan, Jönköping)
- Anders Roth, chef (Trafikkontorets miljöavdelning, Göteborgs stad)
- Lena Smidfeldt-Rosqvist, tekn dr, forskningsledare Transport-Mistra (Trivector Traffic AB)
- Thomas Sterner, professor i miljöekonomi (Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet)
- Inge Vierth, transportutredare (Logistikforum och VTI)
- Kerstin Westin, FD i kulturgeografi, docent (Umeå Universitet)
- Jonas Åkerman, civ ing (Farkostteknik). Forskningsledare (Avd. för miljöstrategisk analys, KTH)

De båda workshopdagarna genomfördes i form av förberedda presentationer, gruppvis ”brainstorming”, redovisningar av dessa och karaktäriserades av kreativa, gemensamma diskussioner. Synpunkterna från deltagarna finns samlade i avsnitt B.1. Två av deltagarna (Lars Hultkrantz och Jan Owen Jansson) har också författat särskilda PM som underlag för målrevisionsuppdragets arbete. (avsnitt E.2 respektive E.3). Åsikterna som framförs i dessa båda PM är författarnas egna och representerar inte nödvändigtvis SIKAs.

A.2.4. Testkörning

Förslaget till ny målstruktur har testkörts för att samla in synpunkter och erfarenheter från olika aktörer som kommer att komma i kontakt med målen i sitt arbete. Arbetet med testkörningarna genomfördes i två steg. Steg ett utgjordes av en ”djup testkörning” där tre aktörer med utgångspunkt från SIKAs förslag fick testa att arbeta med ett befintligt planeringsprojekt och utvärdera hur detta fungerade. De medverkande aktörerna var Östsam,

Mälardalsrådet och Västra Götalandsregionen. I steg två genomfördes en ”bred testkörning” i form av en webbenkät som vände sig till en större grupp aktörer. De medverkande finns vid kommuner, Länsstyrelser, Banverket, Vägverket, Rikstrafiken, Mälardalsrådet, Landsting, Luftfartsstyrelsen, Glesbygdverket och regionförbund. Syftet med den breda testkörningen var att kvantifiera och ytterligare fördjupa kunskaperna om en bredare grupp aktörers syn på förslaget. Resultaten av testkörningarna redovisas i avsnitt B.4.

A.2.5. Regional workshop

En regional workshop hölls i Stockholm (080212) med syftet att inhämta synpunkter på SIKAs förslag till reviderade transportpolitiska mål från företrädare för den lokala och regionala nivån. Deltagare vid hearingen var:

Anders Ceder	Regionförbundet Örebro
Anna Haapaniemi	Banverket
Ann-Katrin Berglund	Näringsdepartementet
Anton Västberg	Stockholms stad
Astrid Värnlid	Länsstyrelsen Västmanlands län
Emil Hesse	Regionförbundet Jönköpings län
Eva Bergdahl	Länsstyrelsen Uppsala län
Fredrik Idevall	Regionförbundet Örebro
GunMarie Stenström	Landstinget Halland
Gunnar Jaxell	Lindesbergs kommun
Hans Håkansson	Region Blekinge
Helena Werre	Gävle kommun
Ingrid Winblad	Västra Götalandsregionen
Jan Molde	Länsstyrelsen Jämtlands län
Jens Sundström	Norrbottnens läns landsting
Kent Söderlund	Region Dalarna
Lars Granath	Nyköpings kommun
Leif Larsson	Regionförbundet Kalmar län
Lotta Smith	Trivector
Mats Hedberg	Katrineholms kommun
Monica Westlund	Landstinget Gävleborg
Niklas Rousta	Sollentuna kommun
Per Sandström	Regionförbundet Östsam
Per-Olof Löfberg	Växjö kommun
Peter Thörn	Region Värmland
Tobias Malmgren	Länsstyrelsen Västmanlands län
Urban Sjölander	Länsstyrelsen Gävleborgs län
Ylva Gustafsson Höjer	Mälardalsrådet
Åke Jansson	Västmanlands kommuner och landsting

Workshopen inleddes med att SIKA presenterade förslaget till ny målstruktur. Därefter följde grupparbeten då deltagarna diskuterade följande frågor:

- Vilka mål kopplade till transportpolitiken finns det på regional nivå?
- Hur väl stämmer dessa mål överens med de nationella målen för transportsektorn?
- Hur ställer sig regionerna till samverkan och anpassning mellan regioner, samt mellan regionerna och den nationella nivån?

- Hur vill regionerna arbeta utifrån nationella ramar, dvs vilka är fördelarna och nackdelarna med den förslagna målstrukturen ur ett regionalt perspektiv?
- Målstyrning och/eller finansiell styrning – styrkor och svagheter

Resultaten från den regionala workshopen redovisas under avsnitt B.5.

A.2.6. Hearing

SIKA inbjöd till en Hearing kring nya mål för transportpolitiken den 1 april. Syftet med denna hearing var att presentera arbetet med revisionen av det transportpolitiska målet och att inbjuda berörda aktörer till att diskutera och lämna synpunkter.

Förutom SIKA:s presentation av det pågående arbetet med översynen av det transportpolitiska målet stod följande punkter på programmet:

Tillgänglighet kontra rörlighet

Lena Smidfelt Rosqvist (Transport-Mistra)

Vägverkets förslag till nya etappmål för trafiksäkerhet

Erik Håkansson (Vägverket)

Jämställdhet och fördelningseffekter i transportpolitiken

Lars-Göran Mattsson (KTH)

Miljöperspektiv i transportpolitiken

Sven Hunhammar (Naturvårdsverket)

Regional bakgrundsbeskrivning för tillgänglighetsplanering

Stellan Lundberg (ÅF Infraplan)

Regionala perspektiv på transportpolitiska mål

Åsa Zetterberg (SKL) och Per Sandström (Östsam)

Allmän diskussion

En redovisning av de framförda synpunkterna återfinns i avsnitt B.6.

A.3. Analyser av den befintliga målstrukturen och slutsatser kring revideringsbehov

I detta avsnitt presenteras den gällande målstrukturen från den senaste transportpolitiska propositionen *Moderna transporter*⁸. Resultatet av de olika analyser som gjorts och vilka slutsatser som dragits när det gäller systemets tillämpning samt övergripande styrkor och svagheter hos den befintliga målstrukturen redovisas.

En mer detaljerad behandling av innehållet i befintliga övergripande samt del- och etappmål inklusive SIKAs analys kring hur de fungerar utifrån SIKAs litteraturgenomgång samt olika samråd och aktiviteter under uppdragets inventeringsfas presenteras i avsnitt A.3.1.

I avsnitt B.1 presenteras slutsatser från genomförda expertworkshops angående den befintliga målstrukturen och förbättringsbehov av denna.

I avsnitt B.2 presenteras slutsatser från de första möten som anordnades med uppdragets myndighetsgemensamma samrådsgrupp hösten 2007 angående den befintliga målstrukturen och förbättringsbehov av denna.

I avsnitt A.4 listas några viktiga omvärldsfaktorer som identifierats under lägesanalysen.

A.3.1. Den nuvarande målstrukturen – övergripande mål, delmål och etappmål

I de transportpolitiska besluten, inklusive det senaste baserat på *Moderna transporter*⁹, betonas att transporterna 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. Centrala samhällsmål som solidaritet, arbete för alla, möjlighet att bo och verka i alla delar av landet, jämställdhet, tillgänglighet, säkerhet och en god miljö är viktiga utgångspunkter även för transportpolitiken¹⁰.

Transportpolitiken bör således betraktas som ett medel för att nå övergripande mål för samhället samt också mål inom andra politikområden, såsom regionalpolitiken, den ekonomiska politiken etc. Det är också viktigt att beakta hur åtgärder i transportpolitiken samspelar med och påverkas av åtgärder i övriga politikområden.

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. De långsiktiga målen 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.

Syftet med att formulera etappmål är att markera tidsatta och om möjligt kvantifierade steg på vägen mot de långsiktiga målen. De bör ge uttryck för politiska prioriteringar på kort och medellång sikt. Etappmålen ska därigenom kunna vara utgångspunkt för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder.

⁸ (Regeringens proposition, 2006)

⁹ (Regeringens proposition, 2006)

¹⁰ (Regeringens proposition, 2006)

Det anges att etappmålen ska 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 enligt de transportpolitiska besluten 1998 och 2006 vara kvantifierade på en nivå som är uppföljningsbar. De ska också utformas som tidsbundna mål med en målhorisont som inte är alltför avlägsen. Det 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. Samtidigt framhålls att vissa mål är svåra att uttrycka kvantitativt. Det kommer även i framtiden 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 regeringen¹¹, inte ses som en fullständig och heltäckande beskrivning över vad som ska uppnås inom ramen för transportpolitiken.

Inom det transportpolitiska fältet arbetar man förutom med de tre ovan beskrivna måltyperna även med andra typer av verksamhetsmål. De sistnämnda är inte avsedda för nationell styrning men förekommer i anslutning till mer avgränsade verksamheter som t.ex. i trafikverkens regleringsbrev.

I infrastrukturplaneringen har SIKA också uppmärksammat att det förekommer projektspecifika mål som inte är kopplade till de transportpolitiska målen, och som i en del fall överordnas de transportpolitiska målen¹². Mål på olika nivåer och i olika sammanhang i transportsektorn kan ha olika syfte och inriktning och det är därför av central betydelse att beakta hela målhierarkin för att säkerställa att de mål som ställs upp är förenliga med varandra.

A.3.1.1. Det övergripande målet

Det övergripande målet lyder:

” Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.”

Det övergripande målet för transportpolitiken är avsett att åstadkomma ett transportsystem som är miljömässigt, ekonomiskt, kulturellt och socialt hållbart och som på sikt uppfyller alla delmål om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, god miljö och positiv regional utveckling. Tanken med formuleringen av det övergripande målet är således att ett transportsystem som är förenligt med ett långsiktigt hållbart samhälle måste infria högt ställda krav från såväl ekonomiska, sociala som miljömässiga utgångspunkter¹³. I ett övergripande perspektiv utgör transportpolitiken ett medel som kan avvägas mot andra sätt att nå ökad välfärd. En viktig frågeställning är hur detta ska beaktas när de transportpolitiska målen utformas och läggs fast.

¹¹ (Regeringens proposition, 2006; Regeringens proposition, 1998)

¹² (SIKA, 2007d)

¹³ (Regeringens proposition, 1998)

Det övergripande målet i sin nuvarande formulering är avsett att ge uttryck för den långsiktiga ambitionen med transportpolitiken. Det kan sägas avspegla transportpolitikens inneboende avvägningsbehov, mellan samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning och dess externa effekter. Det övergripande målet avspeglar en strävan att samhällsekonomisk effektivitet bör prägla alla avvägningar och beslut i transportpolitiken. Att effektiviteten i transportsystemet sätts i centrum ska således vara att betrakta som en förutsättning för att samhällets överordnade välfärds mål skall kunna uppnås. Även vid åtgärder i transportsystemet som är fördelningspolitiskt motiverade är den bakomliggande tanken att de samhällsekonomiskt effektiva åtgärder ska väljas som på bästa sätt leder till önskade effekter¹⁴.

När det gäller tolkningen av ”*samhällsekonomiskt effektiv*” finns en rad frågeställningar. Förutsätter detta en samhällsekonomisk analys och hur ska den då utföras, redovisas och kvalitetssäkras? I en idealisk samhällsekonomisk analys är alla externa effekter inkluderade och medräknade. Så perfekt utformat är dock inte den samhällsekonomiska kalkylen som verktyg idag. De metoder som idag finns för att göra samhällsekonomiska analyser täcker inte in alla externa effekter och värderingarna av de kvantifierade externa effekterna är inte heller perfekta. Samhällsekonomisk analys är av central betydelse i transportpolitiken som verktyg för att kunna jämföra effekter av olika åtgärder sinsemellan och behöver kompletteras för att ge en heltäckande bild av effekter där den samhällsekonomiska analysen idag inte når ända fram.

Inte heller den transportpolitiska principen om att ”samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt...” utgör ett krav på samhällsekonomisk analys som utgångspunkt. I propositionen¹⁵ sägs följande; ”Principen skall inte ses som krav på obligatoriska kostnads-/intäktsanalyser i sammanhang då intäktssidan är svår att kvantifiera i samhällsekonomiska termer. Många gånger är den relevanta frågan i stället med vilka styrmedel ett visst mål kan uppnås till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.”

Formuleringen ”*långsiktig hållbar*” härrör från det mål om hållbar utveckling som 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 rättvis fördelning mellan generationer och inom världssamfundet. Diskussionen om hållbarhet i de transportpolitiska propositionerna¹⁶ förs med utgångspunkt i detta mål. Kravet på en långsiktig hållbar transportförsörjning syftar till att åstadkomma ett transportsystem som är ”miljömässigt, ekonomiskt, kulturellt och socialt hållbart”. Många vitt skilda tolkningar görs i praktiken av begreppet. En annan fråga rör vilket tidsperspektiv som avses med ”långsiktig”.

När det gäller ”*transportförsörjning*” talas i den senaste transportpolitiska propositionen, Moderna Transporter¹⁷, om att transportförsörjningen syftar till ”hållbar tillväxt”, ”sysselsättning” och ”välfärd”. En fråga här är huruvida målen bör beskriva det yttersta syftet, vilket kan vara beroende av åtgärder i andra sektorer än transporter, eller huruvida målen snarare ska kopplas till företeelser inom transportsektorn med avgörande betydelse för det yttersta syftet.

Transportförsörjning syftar till att skapa tillgänglighet till olika aktiviteter och funktioner i samhället. Den tillgänglighet som kan avläsas vid olika tillfällen är resultatet av ett

¹⁴ (Regeringens proposition, 1998)

¹⁵ (Regeringens proposition, 1998)

¹⁶ (Regeringens proposition, 1998; Regeringens proposition, 2006)

¹⁷ (Regeringens proposition, 2006)

komplikerat växelspel mellan olika funktioner som successivt anpassar sig till varandra. Transportsystemet är en viktig drivkraft 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. Även lokalisering, dvs var t ex bebyggelse, service och arbetsplatser placeras, samt andra kommunikationsformer än transporter, bidrar till att skapa tillgänglighet och behöver beaktas som likvärdiga verktyg i ett framtagande av samhällsekonomiskt effektiva åtgärder. Vi går in närmare på definitioner av vad ”tillgänglighet” innebär i avsnitt A.3.1.5.

Det går således inte att isolera transportsystemets roll i dessa komplicerade och ständigt pågående samspel och anpassningar. För att finna de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna behöver begreppet tillgänglighet vidgas till att innefatta mer än enbart transporter. Begreppet ”*transportförsörjning*” är då möjligen för snävt för att främja en sådan i alla delar bred syn på vad tillgänglighet innebär. ”*Transportförsörjning*” bör kanske hellre skrivas ”*kommunikationsförsörjning*” och därmed inkludera t ex IT-baserad kommunikation.

Slutligen täcker det övergripande transportpolitiska målet in fördelningen i ett regionpolitiskt perspektiv. Även här finns utrymme för olika tolkningar. Avses med ”*i hela landet*” en sammantagen nationell effekt eller snarare ”alla landets delar utifrån sina regionala förutsättningar”? Vilken relevans har begreppet ”territoriell jämvikt”? Fördelning är en genuint politisk fråga och det kan vara mycket svårt att definiera en idealnivå som mätreferens.

Kravet på långsiktig hållbarhet i det övergripande målet är flerdimensionellt och förutsätter, liksom formuleringen om samhällsekonomisk effektivitet, en avvägning mellan olika dimensioner. Ett problem med långsiktig hållbarhet är, som ovan påpekats, den rika flora på individuella tolkningar av begreppet som görs i olika sammanhang med betydelse för den praktiska tillämpningen. Det saknas idag en tydlig tolkning och operationalisering av begreppet ”långsiktigt hållbar”. För transportsektorn är detta av särskild betydelse då begreppet används i formuleringen av det övergripande målet för transportpolitiken. Det kan dröja innan en vetenskapligt accepterad definition föreligger, men under tiden kan det vara nödvändigt att operationalisera hållbarhetsbegreppet för transportsektorn på någon annan gemensamt accepterad grund.

Det behöver inte finnas någon egentlig motsättning mellan det samhällsekonomiska angreppssättet och kraven på långsiktig hållbarhet.¹⁸ Hållbarhetskravet kan ses som en påminnelse om betydelsen av att tillräckligt beakta vissa komponenter i den samhällsekonomiska bedömningen, främst då de komponenter som uttrycks i de ekologiska och sociala/kulturella dimensionerna. Ett viktigt motiv för denna användning av hållbarhetsbegreppet i det övergripande målet är också att vissa aspekter av långsiktig hållbarhet inte fullt ut kan beskrivas med de verktyg för samhällsekonomisk analys som idag står till buds,

18 (SIKA, 1994)

d.v.s. kostnadsnyttokalkylen och dess förenklade tillämpning i transportmodellerna, utan kräver ett bredare angreppssätt.

En viktig skillnad mellan begreppen samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet ligger i den inbyggda synen på olika resursers utbytbarhet. Kan samhället acceptera t ex fler dödade på grund av trafikolyckor, eller en irreversibel påverkan på ekosystemet, som priset för ökad tillgänglighet? Denna fullständiga utbytbarhet är en förutsättning i den samhällsekonomiska kalkylen men inte i en helhetsbedömning av långsiktig hållbarhet. De båda systemen kan sägas komplettera varandra om några specifika restriktioner (t.ex. en viss accepterad klimatpåverkan eller ett visst acceptabelt antal dödade) görs till randvillkor för den samhällsekonomiska analysen. Detta skulle kunna uttryckas genom en kombinerad användning av nivåstyrande etappmål och lönsamhetsmaximerande samhällsekonomisk analys.

A.3.1.2. Delmål: En god miljö

Det gällande delmålet för god miljö inom transportsektorn har följande lydelse:

”Transportsystemets utformning och funktion skall bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås.”

Följande etappmål har formulerats utifrån detta delmål:

- Transportsektorn bör bidra till att miljöpolitikens delmål nås.
- Utsläppen av koldioxid från transporter i Sverige bör 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå.
- Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 procent till 2010 jämfört med 1998.
- Inriktningen för att nå bullermålet bör vara effektivaste reduktion av störningar och att de mest bullerutsatta människorna prioriteras.

Miljöpolitikens delmål uttrycks i form av de 16 svenska miljö kvalitetsmålen. Med undantag för klimatpåverkan och buller finns efter 2005 inga specifika transportpolitiska etappmål på miljöområdet. Detta betyder att transportsektorn på övriga områden förväntas bidra till uppfyllnaden av de allmänna nationella miljö kvalitetsmålen och deras delmål. En årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen görs av Naturvårdsverket¹⁹. I SIKAs årliga uppföljning av de transportpolitiska målen behandlas endast de miljö kvalitetsmål där transportsektorn har särskild betydelse.

Utsläpp till luft

Efter 2006 har transportsektorn, med undantag för koldioxid, inga sektorsspecifika etappmål för emissioner av ämnen till atmosfären, istället hänvisas till de nationella miljö kvalitetsmålen. Erfarenheten fram till år 2005²⁰ visar att de sektorsspecifika etappmålen för kväveoxider, svaveldioxid och kolväten uppnåddes inom utsatt tid. Detta antyder att systemet med målstyrning av transportsektorns miljö påverkan skulle ha varit effektivt. För transporternas utsläpp av koldioxid är läget dock annorlunda. En förklaring till skillnaderna skulle kunna vara att klimatpåverkan är global medan försurning och övergödning är

¹⁹ (Naturvårdsverket, 2006b)

²⁰ (SIKA, 2007b)

regionala eller lokala problem, och att det är svårare att fatta beslut med konsekvenser ”på annan ort”. En annan viktig orsak till att vissa av transportsektorns utsläppsmål har uppnåtts är att för dessa utsläpp har det parallellt med etappmålen implementerats andra effektiva styrmedel som lagstiftning kring motorprestanda och bränslekvaliteter, samt miljökvalitetsnormer. Koldioxidutsläppens direkta koppling till bränsleförbrukningen gör också att utsläppsmängderna inte kan påverkas radikalt genom motor- eller reningsteknik. Så länge fossila bränslen används är det mycket svårt att uppnå det transportpolitiska målet utan att samtidigt påverka vägtrafikarbetet.

Svårigheten att uppnå miljökvalitetsmålet om frisk luft i tätortsområden samt transporterarnas bidrag till problemet antyder ett behov av sektorsspecifika etappmål på detta område. Särskilt kan detta gälla marknära ozon och partiklar. För utsläppen av partiklar av olika storlekar är det också önskvärt med en utveckling och revision av de ASEK-värden som används i samhällsekonomiska kalkyler.

SIKA bedömer att miljökvalitetsnormer kan vara ett bättre styrmedel än transportspecifika mål för vissa typer av utsläpp. Miljökvalitetsnormer ska tillämpas i många olika besluts-situationer. Dessa gäller när myndigheter enligt miljöbalkens kapitel beslutar om tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, eller beslutar i annat regelverk som genom en hänvisning har kopplats till denna bestämmelse i miljöbalken. Tillstånd, godkännande eller dispens får som huvudregel inte meddelas för ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Bl.a. berörs följande beslut:

- beslut om tillåtlighet (16 kap 5 § jämte 7, 9, 11, 12, 17 kap MB)
- vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg (1 kap 3 §, 2 kap 8 § banlagen)
- vid prövning av ärenden enligt väglagen (3a §, 18 § väglagen).

Det finns många tänkbara åtgärder inom transportsektorn som kan bidra till att minska luftföroreningshalterna i tätorter. Bland omställningar inom vägtrafiksektorn som har direkt betydelse för luftkvaliteten kan följande nämnas:

- minskat trafikarbete
- ändrad fördelning på transportmedel
- trafiken går i mindre utsträckning genom känsliga områden
- känsliga områden trafikeras i mindre utsträckning av fordon med höga utsläpp
- äldre fordon skrotas i snabbare takt
- nya fordon som kommer ut på marknaden har lägre utsläpp
- vid inköp av fordon väljs lågemitterande i högre utsträckning
- renare bränslen tillverkas och används i högre utsträckning
- lugnare och jämnare körsätt
- färre kallstarter
- bättre fordonsunderhåll
- bättre gatuunderhåll
- reglering av dubbdäcksanvändningen

Incitament till omställningar av detta slag kan åstadkommas på olika nivåer. Exempelvis är det riksdagen som beslutar om skatter på fordon och drivmedel, regler om avgasutsläpp och miljöklassning samt lagar av olika slag. Fysisk planering, trafikregleringar, miljözoner och tomgångskörningsförbud är exempel på styrmedel som den lokala nivån förfogar över.

När det finns risk för att gränsvärdena i miljökvalitetsnormerna överskrids kan regeringen föreskriva att berörd länsstyrelse eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram för att undvika

överskridanden, vilket har skett i ett par fall. I samband med upprättandet av sådana åtgärdsprogram finns det möjlighet att ta hänsyn till de lokala förhållandena och ta med sådana åtgärder, såväl inom transportsektorn som inom andra sektorer, som tillsammans utgör den lämpligaste avvägningen i det specifika fallet.

SIKA har därför tidigare bedömt²¹ att nationella etappmål för transportsektorn inte fyller någon funktion som styrinstrument utöver det som kan åstadkommas med miljökvalitetsnormerna och de krav på åtgärdsprogram som kan aktualiseras vid risk för överskridanden. Denna bedömning har i ett par samrådsyttranden tolkats som att SIKA inte bedömer luftkvalitetsfrågorna som tillräckligt allvarliga eller att SIKA undervärderar trafikens roll när det gäller svårigheten att klara gränsvärdena. Detta var dock inte motivet för bedömningen. Som redan tidigare nämnts är trafiken oftast den dominerande källan vid höga luftföroreningshalter i tätorter, men det relativa bidraget varierar mellan olika situationer. Det är därför svårt att formulera ett generellt etappmål för luftkvalitet som riktar sig mot just transportsektorn. Samtidigt innehåller miljökvalitetsnormerna ett instrument – krav på åtgärdsprogram – som ger möjlighet att hantera detta problem.

Även om transportspecifika etappmål inte är de lämpligaste styrmedel för minskade utsläpp av luftföroreningar kan det vara betydelsefullt att redovisa dessa utsläpp specifikt för transportsektorn och uppdelat på olika trafikslag. Detta som underlag för t.ex. policydiskussioner.

Geografisk avgränsning

SIKA:s uppföljningar av de transportpolitiska målen har hittills avsett *nationella* utsläpp, d.v.s. utsläpp vid inrikes transporter samt den del av utrikes transporter som sker inom svensk territorialgräns. I Sveriges internationella rapporteringskrav till EU respektive UNFCCC skall rapporteringen avse utsläpp för inrikes transporter, medan emissioner från bränsleanvändning för utrikes transporter undantas och särredovisas som internationell bunker. Samma avgränsning används för de nationella miljökvalitetsmålen. För att anpassa nya etappmål för transportsektorn till strukturen för de nationella miljökvalitetsmålen bör utgångspunkten vara att följa de internationella rapporteringskraven. Det kan dock bli nödvändigt att komplettera ett sådant etappmål med ytterligare etappmål eller indikatorer för att göra det möjligt att följa upp de transportpolitiska delmålen på ett effektivt sätt. Det kan t.ex. gälla effekter av fartyg, lastbilar och flygplan som tankar utomlands och som kör långa sträckor i Sverige, vilket inte fångas upp med den avgränsning som ligger till grund för de nationella miljökvalitetsmålen delmål. Det pågår också en diskussion om att Sverige bör ta ett ökat ansvar för sina utrikes transporter. Mot denna bakgrund är det viktigt att inte lämna avgränsningen ”nationella utsläpp” till förmån för att bara bedöma ”inrikes utsläpp”. Även utsläpp orsakade av användningen av bränsle försålt som ”internationell bunker” bör behandlas inom ramen för de transportpolitiska miljöeffektbedömningarna.

Klimatpåverkan

En transportpolitisk princip för utformning av styrmedel är att de externa marginalkostnaderna ska internaliseras i transportpriset. Detta är enligt ovan inte uppnått för transportsektorns koldioxidutsläpp. Av SIKA:s senaste redovisning av vägtrafikens externa marginalkostnader framgår att den nuvarande energiskatten i stort sett motsvarar de externa marginalkostnaderna för andra effekter än koldioxidutsläpp för en modern bensindrivna

²¹ (SIKA, 2003)

personbil i landvägstrafik²². Bedömningar av internaliseringsgraden för koldioxid försvåras av osäkerheten i beräkningarna av klimatförändringarnas skadestånd. Detta har hanterats genom att istället värdera den externa effekten utifrån kostnaden för att uppnå det politiskt satta klimatmålet. Under 2007–2008 pågår flera aktiviteter som kommer att påverka denna prissättning. IPCC har presenterat sin fjärde bedömningsrapport²³ med bl.a. bedömningar av åtgärdskostnader för att uppnå målet om att begränsa temperaturhöjningen till 2 grader. EU har fastställt koldioxidmål för 2020. Energimyndigheten och Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen utarbetat ett underlag inför utvärderingen av klimatpolitiken vid kontrollstationen år 2008 (K2008)²⁴. Den parlamentariskt sammansatta klimatdelegationen presenterade sina förslag till svensk klimatpolitik under våren 2008 och miljömålsrådet har presenterat en revision av de nationella miljökvalitetsmålen. Samtidigt presenteras ett antal bedömningar av framtidsscenarios och förslag till åtgärdsstrategier, t.ex. EET-strategin²⁵. SIKA samordnar uppdateringen av svenska kalkylvärden för externa effekter i arbetet med ASEK 4 (Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler)²⁶. Under hösten 2008 förväntas det därför finnas ett breddat underlag för att diskutera nivån på ett nationellt koldioxidmål och kanske även ett specifikt mål för transportsektorn.

Behövs det ett specifikt koldioxidmål för transportsektorn? Det finns några argument för att det inte skulle behövas. Det nationella klimatmålet om att minska de totala utsläppen av klimatpåverkande gaser med fyra procent till år 2010 är förvisso överordnat. Effekten av en koldioxidmolekyl är densamma oavsett varifrån den kommer och enligt principen om att göra åtgärder där det är mest samhällsekonomiskt effektivt bör man söka vägen till detta mål över alla sektorer. En ansats skulle därmed kunna vara att låta även transportsektorn lyda under det nationella miljökvalitetsmålet för minskad klimatpåverkan och låta marknaden ta ansvar för den mest kostnadseffektiva bördefördelningen genom en konsekvent internalisering av koldioxidutsläppens marginalkostnad och andra generella styrmedel riktade mot alla samhällssektorer på lika villkor. Bördefördelningen mellan sektorerna skulle därvid falla ut som ett resultat av de anpassningar som olika aktörer väljer att göra. Detta skulle kunna leda till att transportsektorns utsläpp inte skulle begränsas så hårt om analyser visar att det finns ”billigare” åtgärder i andra sektorer.

Men denna ansats är i dagsläget inte optimal av flera anledningar. För det första är värderingen av klimatpåverkan osäker (se ovan) varför internaliseringen blir osäker, även om man skulle lyckas införa detta system i alla sektorer. För det andra tycks transportsektorns klimatpåverkan kräva särskild behandling. Transporterna svarar för en betydande andel av de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige²⁷. Andelen tenderar att öka, särskilt från gods-transporterna²⁸, trots att övriga samhällssektorer på senare år uppvisat en tydlig trend av minskade koldioxidutsläpp. Transporterna ingår inte heller i systemet för handel med utsläppsrätter som tillämpas inom energisektorn.

Det verkar därför befogat att även fortsättningsvis ha ett separat koldioxidmål för transportsektorn. Detta ger också en möjlighet att politiskt fördela hur stor del av ansvaret för att uppnå det nationella klimatmålet som ska läggas på respektive samhällssektor. Det måste dock

²² (SIKA, 2007c)

²³ (IPCC, 2007)

²⁴ (Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2007a)

²⁵ (Naturvårdsverket et al., 2007)

²⁶ (SIKA, 2008b)

²⁷ (Naturvårdsverket, 2008)

²⁸ (SIKA, 2008a)

konstateras att underlagen för att göra en kvalificerad bördefördelning mellan olika sektorer för att uppnå det klimatpolitiska målet är bristfälliga.

På vilken nivå ska då ett transportpolitiskt koldioxidmål sättas? Det nuvarande målet har, med tanke på avståndet till dess uppfyllnad, ibland kritiserats för att vara en politisk vision snarare än ett konkret mål? Etappmålen bör vara konkreta mål och ambitionsnivån inte ändras. Ett bibehållande av en ambitiös målnivå skulle kunna undergräva förtroendet för målstyrning, om det på förhand är uppenbart att det inte kommer att kunna nås. Ett reviderat etappmål bör emellertid sättas på en sådan nivå att det framstår som en utmaning och definitivt kräver åtgärder som bryter den ökande trenden.

Ett annat skäl för omprövning av målnivån kan uppstå om ett system med handel med utsläppsrätter etableras. Om systemet endast omfattar vissa sektorer, kan det komma att ställas större krav på utsläppsminskningar från övriga sektorer, om det nationella målet ska kunna uppnås.

Den nyligen färdigställda strategin för effektivare energianvändning och transporter²⁹ samt Klimatberednings betänkande³⁰ anger att det är nödvändigt att nya investeringar i infrastruktur inte får effekter som långsiktigt motverkar möjligheterna att nå miljömålen och att regeringen i sina planeringsdirektiv kan ange att klimatmålet ska ges större tyngd än idag för inriktning av infrastrukturen.

Buller

Genomförda kartläggningar uppskattar att de samhällsekonomiska kostnaderna för bullerstörningar är cirka två miljarder kronor per år i Sverige och 100 miljarder per år inom EU³¹. För miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* finns ett delmål för bullernivåer i bostäder. Samma formulering utgör också specifikt etappmål för transportsektorn³².

Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder ska ha minskat med 5 procent till 2010 jämfört med 1998. Inriktningen för att nå bullermålet bör vara effektivaste reduktion av störningar och prioritering av de mest bullerutsatta människorna.

Miljömålsrådet har till regeringen tagit fram ett förslag till nytt delmål ingående i miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* till år 2020³³. Det lyder:

Trafikbullernivåerna utomhus vid bostadsmiljöer ska till år 2020 minska med minst 5 dBA jämfört med 1998, främst genom minskat källbuller. Inriktningen ska vara effektivaste reduktion av störningar och att de mest bullerutsatta människorna och bostadsmiljöerna prioriteras samt att riktvärdena inomhus i bostadsrum uppfylls.

Detta delmål behandlar de mest omfattande bullerproblemen i samhället men har vissa begränsningar som kort summeras i följande stycken.

²⁹ (Naturvårdsverket et al., 2007)

³⁰ (Klimatberedningen 2008)

³¹ (Hallin & Sjölander, 2007)

³² (Regeringens proposition, 2006)

³³ (Miljömålsrådet, 2008)

Målet mäts med ljudstyrka på utvalda platser, vilket är en typ av exponeringsmått. Det mäter inte störningseffekter eller en miljö kvalitet på ett entydigt sätt, utan det kan tolkas olika. Målet omfattar en del av bullertillståndet, inte hela bullerdimensionen. Målet beskriver trafikbullret enbart vid bostadsmiljöer utomhus. Andra utsatta miljöer och bostadsmiljöer inomhus fattas och effekten av kvaliteten på ljud och buller behandlas ofullständigt.

Målet beskriver inte ett önskat framtida tillstånd utan en relativ förändring gentemot ett tillstånd 1998, vilket är okänt. Vidare kan målets omfattning tolkas olika. Man kan tro att definierad bullerminskning ska ske vid alla bostäder, men den definierade bullerminskningen om 5 dBA omfattar bara miljöer där de mest bullerutsatta människorna och bostadsmiljöerna finns. Hur många människor det rör sig om är oklart liksom hur mycket av bullerproblemen som återstår.

Målet består av flera komponenter med inbördes motsättningar som inte är utredda. Effektivaste reduktion av störningar uppnås inte genom att nivåerna ska minska med minst 5 dBA genom minskat källbuller. Inte heller är det alltid effektivast att reducera störningar genom att prioritera de mest utsatta. Åtgärder som kommer desto fler utsatta till del kan ge större och effektivare total störningsminskning.

Vad 5 dBA minskning i ljudnivå betyder i minskning av störning och ökad miljö kvalitet i olika sammanhang är svårt att beskriva och förstå. Målet går därmed inte att kommunicera på ett bra sätt. Slutligen kan det föreslagna målet uppfattas som en målbeskrivning i två nivåer, d.v.s. att även minskat källbuller är ett mål. Minskat källbuller bör dock betraktas som ett medel bland flera, för att nå etappmålet.

När vi i etappmålet anger en minskning av bullernivåer är måttet ljudstyrka vid en plats och ingenting annat. Det måttet får dock representera någon uppfattning om frihet från bullerstörning när vi jämför det med det långsiktiga miljö kvalitetsmålet.

En indikator har ett särskilt värde om den direkt beskriver ett mål eller om det finns ett entydigt samband med det mål indikatorn avses beskriva. Om sambandet saknas eller är bristfällig saknar indikatorn mer eller mindre mening. Det är alltså fundamentalt att beskriva indikatorer utifrån orsakssamband som till slut beskriver målet, hela vägen från hur buller uppstår, sprids, exponerar och påverkar människor och vad det betyder för samhället. I ett projekt har detta gjorts³⁴, och nedan följer en uppdaterad sammanfattning.

Samband mellan olika nivåer av indikatorer

Förslag till indikatorer utgår från en kedja av orsakssamband bestående av Samhällsstruktur – Trafikflöden – Bulleremissioner – Bullerutbredning – Bullerexponering – Bullerstörningar – Samhällsekonomisk kostnad (Figur A-2). Kedjan har vissa likheter med den så kallade DPSIR-modellen, som bygger på Driving force (drivkraft) – Pressure (påverkan) – State (tillstånd) – Impact (konsekvens) – Response (åtgärd) men är speciellt anpassad för att hitta en struktur av möjliga åtgärder och lämpliga indikatorer och deras samband.

Samhällsstruktur

Ytterst beror omfattningen av trafikbullerstörningar på vilken typ av samhälle vi lever i och hur det är organiserat. Det i sin tur beror av ekonomiska faktorer, politisk styrning och

³⁴ (Miljömålsrådet, 2007)

bebyggelse- och transportstruktur. Till exempel ökar bilinnehav, transporter och semesterresande när BNP stiger. Regionförstoring medför att arbetspendlingen ökar, medan politiska beslut som höjd bensinskatt kan innebära att bilresandet minskar. En satsning på trafikleder kan innebära att vägtrafiken ökar. Antalet bullerstörda människor ökar om man tillåter bebyggelse i miljöer med mycket trafikbuller, liksom när högtrafikerade leder dras nära bebyggelse.

Trafikflöden och trafikförlopp

Emissionen av trafikbuller beror på antalet fordon som trafikerar sträckan, men också på hur fordonen förs fram. Trafik med hög hastighet medför mer buller än trafik med låg hastighet. Olika fordon bullrar olika mycket, och både räls och vägar kan ha bullerdämpande eller bullerhöjande egenskaper.

Bulleremissioner

Vart och ett av transportverken har redan i dag tillgång till data som beskriver emissionen från olika typer av fordon, farkoster, räls och vägbana. Uttryckt i till exempel andel räls med bullerdämpande egenskaper i tätort, eller andel fordon som uppfyller EU:s bulleremissionskrav, blir de till indikatorer som kan användas för att följa utvecklingen över tid och på effektivaste sätt dämpa bullret vid källan.

Bullerutbredning

Ljud är en vågrörelse, och dess utbredning beror därför på i vilken mån det finns hinder i vägen och hur dessa i så fall är beskaffade. Naturliga hinder i terrängen, bullerskärmar eller byggnader kan dämpa bullrets utbredning.

Bullerexponering

I syfte att få fram klarare samband mellan exponering och störning finns ett stort behov av att förfina beräkningarna av exponering. Till exempel är det viktigt att särskilja exponering utomhus och inomhus, att ta hänsyn till om de som är exponerade för buller över riktvärdena samtidigt har tillgång till ett tyst rum i bostaden, hur en eventuell innergård är beskaffad etc. En annan viktig skillnad är mellan ekvivalentnivåer och maxvärden, där enskilda ljudhändelser är olika störande i olika miljöer och vid olika tider på dygnet.

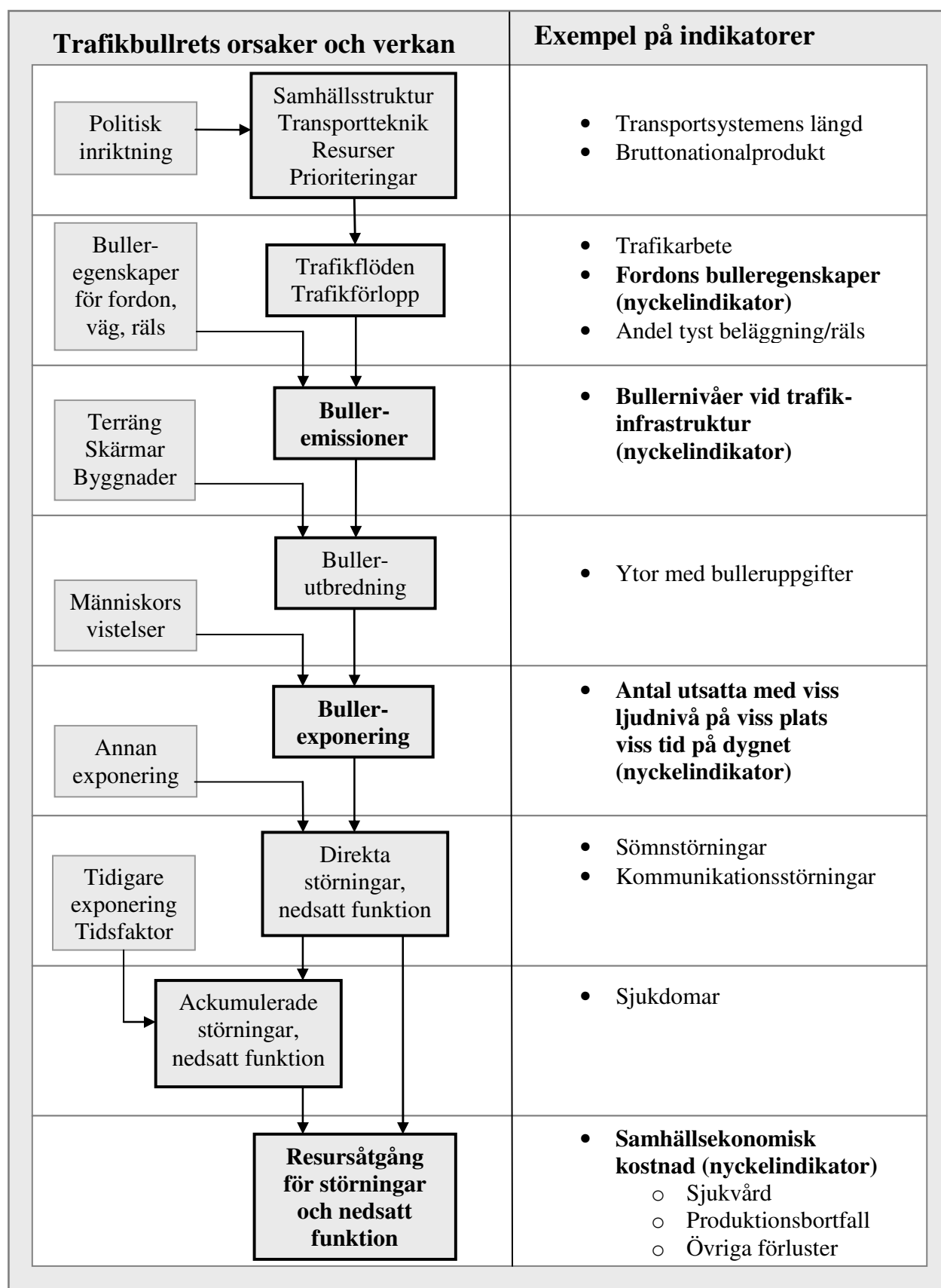
Störningar av trafikbuller

Trafikbuller kan vara störande för sömn och vila, störa kommunikation mellan människor eller orsaka allmänt obehag. Dessa störningar kan i sin tur medföra trötthet, nedsatt produktivitet, irritation och stress. Exponering för trafikbuller under lång tid ses dessutom innebära en förhöjd risk för högt blodtryck samt hjärt- och kärlsjukdomar med risk för förtida dödsfall.

Sammantagen störning - samhällsekonomisk kostnad

För att beskriva störningar sammantaget skulle det vara värdefullt med en indikator, eller snarare ett index, som tog hänsyn till alla typer av störningar och dessas konsekvenser. Det skulle också kunna användas för att följa upp delmålet tillägg effektivaste reduktion av störningar. I dag finns en sådan samlande indikator, nämligen samhällsekonomisk kostnad av

buller. Samhällsekonomiska kostnader bör, till skillnad från idag, utgå från störningarna, som i sin tur baseras på exponeringen för trafikbuller.



Figur A-2. Trafikbullrets orsaker och verkan med exempel på indikatorer.
Källa: Kjell Strömmer, Vägverket

Kalkylvärden för värdering av bullerstörning (det s.k. ASEK-värdet) är i behov av utveckling och revision. Varje åtgärd som vidtas i transportsektorn, bör analyseras med hänsyn till den totala störningskostnaden före och efter åtgärden. En bulleråtgärd innebär förändringar i störningskostnadsvärdering av sömnstörningar, kommunikationsstörningar och övriga störningar. En minskning av störningskostnaderna utgör den samhällsekonomiska vinsten av aktuella bulleråtgärder. Relationen mellan den samhällsekonomiska vinsten från bullersynpunkt och åtgärdskostnaden bör ligga som grund för prioriteringen av bulleråtgärder.

Natur- & kulturmiljö

Transportsektorn påverkar natur- och kulturmiljön inte bara genom utsläpp och buller, men också genom sin direkta markanvändning för infrastruktur.

Transportinfrastrukturen upptar mindre än 2% procent av den svenska landarealen, men nätverket genomskär i stort sätt alla befintliga biotoper och landskap och påverkar därmed ett område som är ca 10 gånger större än det som fysiskt tas i anspråk. Infrastrukturen utgör vandringshinder för de flesta terrestra och även många akvatiska djur. Barriäreffekten varierar med trafikbelastning och några andra parametrar i vägens/järnvägens fysiska utformning. Barriärerna kan medföra isolering av viktiga miljöer, resurser eller delpopulationer och kan därmed leda till att arter blir känsligare för demografiska och genetiska variationer. Spridning av trafikbuller, kemikalier, påverkan på grundvatten och mikroklimat sänker dessutom kvaliteten i de väg/järnvägsnära miljöerna vilket kan leda till sämre reproduktion och ökad dödlighet av arter³⁵.

Infrastrukturen påverkar därför inte bara enskilda biotoper eller områden utan snarare landskapet i dess helhet. Det är konnektiviteten i den "triviala" miljön mellan de utpekade värdekärnorna som påverkas mest och denna funktion (konnektivitet) som är viktigast för att länka ihop enskilda värdekärnor till ett nätverk. En naturlig konnektivitet i landskapet finns eller skapas genom korridorer av nära intilliggande biotop, genom vattendrag och andra linjära element (till vilka även vägsidoområden kan räknas). Där olika ekologiska "infrastrukturer" i landskapet skärs av den byggda transportinfrastrukturen uppstår särskilda barriärkonflikter som kan t ex yttra sig i återkommande höga antal trafikdödade djur³⁶.

Via miljö kvalitetsmålen fokuserar Sverige tungt på skydd av natur som medel för att vidmakthålla landets biodiversitet. Hänsyn behövs inte bara i utpekade viktiga naturområden utan även (och ibland i synnerhet) utanför. Transportinfrastrukturens miljöpåverkan är mångfaldig, men det som framstår som mest karakteristiskt för transportsektorn är inte själva intrånget och den hårdgjorda ytan, utan den mer "diffusa" påverkan på landskapet genom fragmentering och degradering av naturmiljöer. Natura 2000-arbetet i övriga Europa har till skillnad från vad som varit fallet i Sverige från början fokuserat på Natura 2000-nätverk i stället för på isolerade områden. Under senare år har även i Sverige den hårda områdesfokuseringen börjat mjukna och en insikt om att naturvård (och kulturvård) måste bedrivas utifrån ett landskapsperspektiv börjat formas. I andra länder med högre infrastrukturettäthet har arbetet kommit väsentligt längre. I Nederländerna t ex pågår arbete med ett omfattande defragmenteringsprogram där de viktigaste konflikterna mellan den byggda

³⁵ Kommentarer till SIKAs förslag på "Transportpolitiska indikatorer och mål, version 2008-04-13". Mål och indikatorer för 'God Miljö'. Andreas Seiler (SLU) och Anders Sjölund (VV), 2008-05-30.

³⁶ Kommentarer till SIKAs förslag på "Transportpolitiska indikatorer och mål, version 2008-04-13". Mål och indikatorer för 'God Miljö'. Andreas Seiler (SLU) och Anders Sjölund (VV), 2008-05-30.

och den ekologiska infrastrukturen i landskapet åtgärdas³⁷.

Intrång av transportinfrastruktur påverkar således såväl ekosystemens produktionsförmåga som biodiversiteten genom t.ex. barriäreffekter. Idag saknas etappmål för *intrång i natur och kulturmiljöer*. ASEK-värden saknas för värdering av intrång i natur- och kulturmiljöer i samhällsekonomiska kalkyler och därmed beaktas inte denna påverkan i samhällsekonomiska kalkyler.

Väg- och Banverket finansierar delar av det så kallade INCLUDE-projektet inom forskningsprogrammet Transport-Mistra. INCLUDE belyser olika aspekter på transportsektorns påverkan på naturmiljöer och ekosystemen. INCLUDE är ett för närvarande pågående projekt och färdiga resultat föreligger inte ännu när det gäller t ex hur mål och indikatorer konkret bör formuleras för natur- och kulturmiljövärden. Preliminära slutsatser³⁸ med bäring på transportsektorns påverkan på natur- och kulturmiljöer genom intrång anger att det är viktigt i t ex formulering av mål och indikatorer

- att tillämpa ett helhetsperspektiv på landskapet,
- att inte fokusera enbart på utpekade objekt utan leta efter sambanden i landskapet mellan dessa objekt;
- att kombinera natur- och kulturfrågor i möjligaste mån.
- att integrera natur-och kulturvärden eller landskapsvärden i rumslig planering.

Behovet av att integrera natur-och kulturvärden eller landskapsvärden i rumslig planering tydliggörs också i den Europeiska Landskapskonventionen som, när den ratificeras av Sverige, kommer att vara ett viktigt styrdokument även för infrastrukturplaneringen³⁹.

Resursanvändning och decoupling

Oljekommissionen⁴⁰ sökte lösningar för att minska beroendet av fossila bränslen, både med tanke på att de utgör en ändlig resurs (med ökande priser som första effekt av förväntad brist) och med tanke på deras klimatpåverkan. Men ännu finns inte de tekniker och fordonsbränslen som på kort till medellång sikt skulle möjliggöra en hållbar utveckling av transportsektorn i riktning mot konstant ökande rörlighet utan negativ inverkan på t ex klimatet⁴¹. Vissa av de alternativ till fossila bränslen som idag diskuteras kan istället leda till negativa effekter t ex avseende hållbar användning av naturresurser. Mot denna bakgrund är det intressant att diskutera behovet av energisparmål eller effektivitetsmål för transportsektorn.

Effektivare energianvändning i fordonen och i bränslets livscykelperspektiv var viktiga utgångspunkter för Oljekommissionen. I trafikverkens, Naturvårdsverkets och Energimyndighetens gemensamma EET-strategi betonas betydelsen av att både behandla effektiviseringen på en nivå av specifika åtgärder och på övergripande systemnivå⁴². SIKA menar också att det är väsentligt att inte begränsa effektivitetsambitionen till ett trafik- eller

³⁷ Kommentarer till SIKAs förslag på "Transportpolitiska indikatorer och mål, version 2008-04-13". Mål och indikatorer för 'God Miljö'. Andreas Seiler (SLU) och Anders Sjölund (VV), 2008-05-30.

³⁸ Andreas Seiler, projektledare INCLUDE, Sveriges Lantbruksuniversitet

³⁹ Andreas Seiler, projektledare INCLUDE, Sveriges Lantbruksuniversitet

⁴⁰ (Kommissionen mot oljeberoende, 2006)

⁴¹ (Naturvårdsverket, 2007b)

⁴² (Naturvårdsverket et al., 2007)

fordonsslag, då ytterligare vinster kan göras genom ett vidgat trafikslagsövergripande perspektiv. Detta kan innebära att beakta möjligheter att omföra persontransporter från personbil och flyg till kollektivtrafik, järnväg och cykel eller godstransporter från lastbil till järnväg, fartyg och/eller kombitransporter. Även åtgärder i den fysiska planeringen kan ge vinster med avseende på minskad energianvändning i transportsektorn.

Mot denna bakgrund skulle det kunna vara relevant med mål avseende transportsektorns totala energianvändning och i ett kort till medellångt perspektiv även användningen av fossilbaserad energi. För att sätta fokus på ett effektivt nyttjande av dessa resurser skulle målen kunna formuleras som t.ex. trafikarbete per använd primärenergi (pkm/kJ respektive tkm/kJ) eller för ett ännu starkare fokus på klimatpåverkan som trafikarbete per koldioxidutsläpp (pkm/CO₂ respektive tkm/CO₂). I EU:s transportpolitik⁴³ utgör förbättrad energieffektivitet en så kallad ”kontinuerlig åtgärd” och bland EU:s indikatorer för transporter och miljö (TERM⁴⁴) används sådana indikatorer med uppdelning på olika trafikslag (se sid 34).

Samtidigt är inte hög effektivitet tillräckligt för att garantera ”hållbarhet”. Det viktigaste målet för fossilbränslets miljöpåverkan är ju att minska nettoförändringen av själva mängden klimatpåverkande gaser i atmosfären, inte bara använda bränslet effektivt. Redan idag ser vi att effektiviteten i transportsektorns energianvändning förbättrats, men genom samtidig ökning av det samlade trafikarbetet fortsätter de totala utsläppen av koldioxid att öka.

I Europeiska Kommissionens strategi för en hållbar utveckling av transportsystemen⁴⁵ betonas vikten av att bryta sambandet mellan storleken på de miljöskadliga utsläppen och den ekonomiska utvecklingen, s.k. ”decoupling”. Naturvårdsverket⁴⁶ föreslår att en indikator som *utsläpp per BNP* skulle kunna användas för uppföljning av decoupling inom transportsektorn. Detta mått skulle avspegla den samlade effekten av nationella styrmedel och åtgärder på miljöförbättrande systemutveckling inom transportlogistiken.

Transportsektorns koldioxidutsläpp har de senaste åren börjat visa en decoupling-trend då CO₂/BNP minskade med 6,3 % mellan 2000-2005. Minskningen i transportsektorn var dock endast hälften så stor som för Sveriges samlade utsläpp av klimatpåverkande gaser (CO₂ ekvivalenter/BNP) som minskade med 12,7 % under samma period⁴⁷. En jämförelse mellan transportslagen visar att decoupling-trenden är tydligast inom inrikes sjöfart, luftfart och järnväg. Bland vägtransporterna är det persontransporterna som uppvisar en tendens till decoupling, medan godstransporternas utsläpp t.o.m. ökat snabbare än den ekonomiska tillväxten.⁴⁸ Ett liknande mönster återfinns i EU som helhet⁴⁹.

EU-TERM

I samarbete med Europeiska miljöbyrån (EEA) och Eurostat har EU-kommissionen sedan år 2000 utvecklat och använt ett system av indikatorer (Transport and Environment Reporting System, TERM) för en integrerad beskrivning av transportsystemen och deras miljöpåverkan. TERM utgör ett av EUs officiella verktyg för uppföljningen av CTP i de 32 berörda länderna

⁴³ (Europeiska kommissionen, 2006a)

⁴⁴ (EEA, 2007), se även <http://www.eea.europa.eu/themes/transport/indicators>

⁴⁵ (Europeiska kommissionen, 2001)

⁴⁶ (Naturvårdsverket, 2006a)

⁴⁷ (Naturvårdsverket, 2007a)

⁴⁸ (SIKA, 2007b)

⁴⁹ (Europeiska kommissionen, 2006b)

och det är medlemsländerna och andra internationella organisationer som regelbundet levererar underlagsdata. Systemet ger information i två nivåer av analytisk upplösning; dels den årliga rapporten som diskuterar utfallet på aggregerad nivå, och dels de detaljerade faktabladerna med fördjupade analyser av de specifika indikatorerna som tillgängliggörs på en hemsida (<http://www.eea.europa.eu/themes/transport/indicators>). Den senaste rapporten (EEA, 2007) listar 40 indikatorer relaterade till 7 policyfrågor.

Syftet med TERM är att åskådliggöra utvecklingen och effektiviteten i integrationen av strategierna för transporter och miljö mot utgångspunkt av de 40 basindikatorer som valts och grupperats för att besvara de sju nyckelfrågorna:

1. Förbättras transportsektorns miljöprestanda?
2. Blir vi bättre på att hantera efterfrågan på transporter och att förbättra trafikslagsfördelningen?
3. Blir samordningen av den fysiska planeringen och transportplaneringen bättre, så att transporternas efterfrågan och tillgänglighet matchas?
4. Optimerar vi användningen av den befintliga transportinfrastrukturen och närmar oss ett välbalanserat intermodalt transportsystem?
5. Blir prissättningen rättvisare och effektivare så att internalisering av externa kostnader garanteras?
6. Hur snabbt implementeras renare teknik och hur effektivt utnyttjas fordonen?
7. Hur effektivt används verktyg för miljöledning och miljöövervakning som stöd för policyutformning och beslutsfattande?

Alla indikatorer följs inte upp varje år, men Tabell A.1 ger en översikt över tillgängliga indikatorer.

Tabell A.1. Översikt av indikatorer använda i EU:s TERM-system mellan åren 2000–2006.

<i>Indicator</i>	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06
TERM 01 Transport final energy consumption by mode	+	+	+	+	+	+	+
TERM 02 Transport emissions of greenhouse gases		+	+	+	+	+	+
TERM 03 Transport emissions of air pollutants	+	+	+	+	+	+	+
TERM 04 Exceedances of air quality objectives due to traffic	+	+	+	+	+	+	+
TERM 05 Exposure to and annoyance by traffic noise	+	+					
TERM 06 Fragmentation of ecosystems and habitats by transport infrastructure	+	+	+				
TERM 07 Proximity of transport infrastructure to designated areas		+	+				
TERM 08 Land take by transport infrastructure	+	+	+				
TERM 09 Transport accident fatalities	+	+	+	+	+	+	
TERM 10 Accidental and illegal discharges of oil at sea		+	+				
TERM 11 Waste oil and tires from vehicles			+				
TERM 11a Waste from road vehicles (ELV)			+				
TERM 12a Passenger transport	+	+	+	+	+	+	+
TERM 12b Passenger transport modal split by purpose	+	+	+	+	+	+	+
TERM 13a Freight transport	+	+	+	+	+	+	+
TERM 13b Freight transport modal split by group of goods				+	+	+	+
TERM 14 Access to basic services	+	+		+			
TERM 15 Regional accessibility of markets and cohesion		+		+			
TERM 16 Access to transport services	+	+					
TERM 18 Capacity of infrastructure networks	+	+	+	+	+	+	
TERM 19 Infrastructure investments	+	+	+				
TERM 20 Real change in transport prices by mode	+	+	+		+	+	
TERM 21 Fuel prices and taxes	+	+	+	+	+	+	+
TERM 22 Transport taxes and charges				+	+	+	+
TERM 23 Subsidies							+
TERM 24 Expenditure on personal mobility by income group					+	+	
TERM 25 External costs of transport		+	+	+	+	+	
TERM 26 Internalisation of external costs	+	+	+	+	+	+	+
TERM 27 Energy efficiency and specific CO2 emissions	+	+	+	+		+	
TERM 28 Specific emissions	+	+		+		+	
TERM 29 Occupancy rates of passenger vehicles	+	+	+		+	+	
TERM 30 Load factors for freight transport		+	+		+	+	
TERM 31 Uptake of cleaner and alternative fuels	+	+	+	+	+	+	+
TERM 32 Size of the vehicle fleet	+	+	+	+	+		+
TERM 33 Average age of the vehicle fleet		+	+	+		+	
TERM 34 Proportion of vehicle fleet meeting certain emission standards	+	+	+	+	+		+
TERM 35 Implementation of integrated strategies	+	+	+		+		
TERM 36 Institutional cooperation		+	+		+		
TERM 37 National monitoring systems	+	+	+		+		
TERM 38 Implementation of SEA	+	+	+		+		
TERM 39 Uptake of environmental management systems by transport companies	+						
TERM 40 Public awareness	+	+			+		

A.3.1.3. Delmål: Säker trafik

I och med att riksdagen fattade beslutet om nollvisionen 1997 fick trafiksäkerhetsarbetet en ny inriktning.⁵⁰ Det långsiktiga målet formulerades som att ingen skulle dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet. Vägtransportsystemets utformning och funktion skulle utformas enligt de krav som följer av nollvisionen. Väghållarna, fordonstillverkarna och de som ansvarar för yrkesmässiga vägtransporter tilldelades ansvaret för nollvisionens uppfyllelse.

Året därefter presenterade regeringen ett trafikslagsövergripande transportpolitiskt delmål för trafiksäkerheten.⁵¹

Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.

Detta mål gäller fortfarande. Däremot har ett antal av de etappmål som presenterades 1998 justerats, tagits bort eller har inkorporerats i respektive trafikverks regleringsbrev. De nu gällande etappmålen lyder:⁵²

- Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor inom alla trafikslag bör, i enlighet med nollvisionen, fortlöpande minska. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras.
- Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör fram till 2007 minska med hälften räknat från 1996 års nivå.

Som framgår av Figur A.3 svarar Vägtrafiken idag för drygt tre fjärdedelar av antalet dödade i trafikolyckor⁵³. Även när det gäller skadade i trafiken dominerar vägtrafikskadorna. Med andra ord, de helt överskuggande trafiksäkerhetsproblemen återfinns inom vägtrafiken.

Varje år omkommer omkring etthundra personer i bantrafiken⁵⁴. Dock är det nästan inga av de sistnämnda som utgörs av tågresenärer, utan i de flesta fall handlar det om personer som blir påkörda av tåg. Inom sjöfarten⁵⁵ är det stora problemet den bristande säkerheten ombord på fritidsbåtarna. Nästan alla som skadats allvarligt eller dödats de senaste åren har omkommit i

⁵⁰ (Regeringens proposition, 1997; Trafikutskottet, 1998)

⁵¹ (Regeringens proposition, 1998)

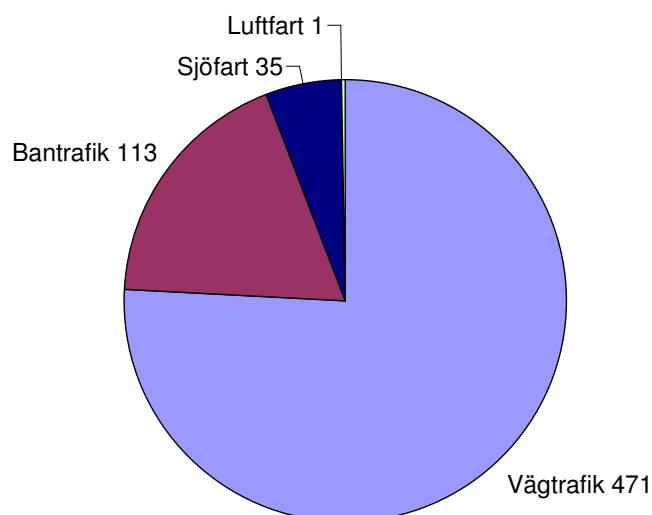
⁵² (Regeringens proposition, 2006; Regeringens proposition, 2004a)

⁵³ Inom vägtrafiken ökade antalet omkomna 2007. Totalt dödades 471 personer, vilket är 26 personer fler än året innan. Under året har 3 824 personer skadats svårt, vilket är tre procent mindre än 2006.

⁵⁴ Antalet dödade i bantrafiken ökade under 2007 enligt preliminära uppgifter från Banverket. Totalt omkom 113 personer jämfört med 95 personer året innan. Av dessa var 75 respektive 71 konstaterade självmord. Antalet allvarligt skadade inom bantrafiken ökade mellan 2005 och 2006, men det går ännu inte att bedöma hur antalet har förändrats mellan 2006 och 2007. Det beror på att det endast finns preliminära uppgifter för 2007 och att antalet allvarligt skadade sannolikt kommer att vara betydligt större när den definitiva statistiken är klar.

⁵⁵ Antalet dödade inom sjöfarten minskade från 40 personer 2006 till 35 personer 2007. Antalet allvarligt skadade i fritidsbåtsrelaterade olyckor har ökat kraftigt från 58 personer 2006 till 107 personer 2007. Inom den övriga sjöfarten har antalet allvarligt skadade minskat från tre till en personer.

olyckor med fritidsbåtar. Inom luftfarten inträffar mycket få dödsolyckor⁵⁶. Det innebär samtidigt att det är svårt att uttala sig om trenden för antalet dödade går uppåt eller nedåt; ett enda haveri med ett större flygplan kan påverka statistiken kraftigt.



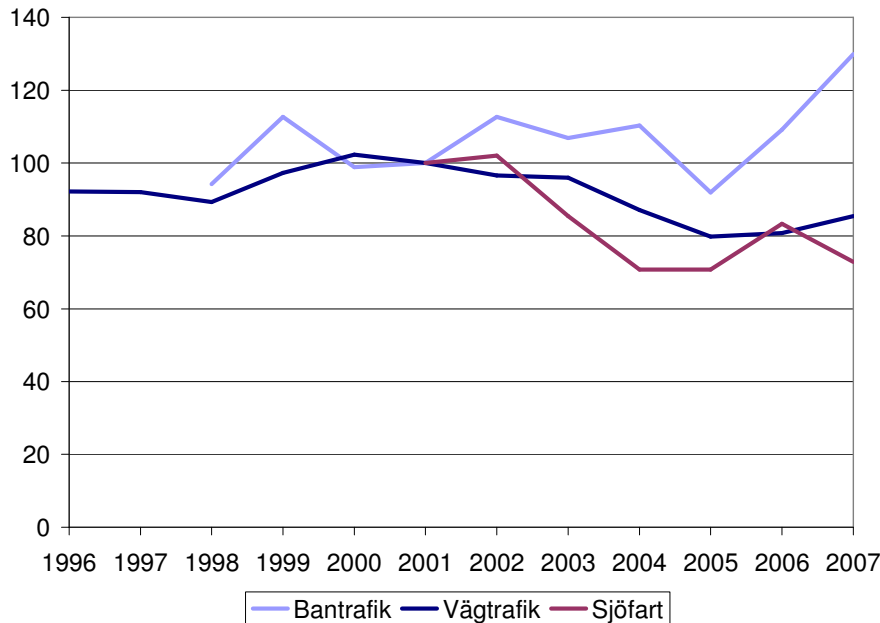
Figur A.3 Antal dödade i olika trafikslag år 2007 (vissa uppgifter är preliminära).

Källa: SIKA Rapport 2008:1.

Utvecklingen, uttryckt i indexform, av antalet dödade förutom luftfarten, då de är så få, redovisas i Figur A.4⁵⁷. De slumpmässiga variationerna är stora inom bantrafiken och sjöfarten, vilket beror på att relativt få personer dör inom dessa trafikslag. Det förefaller dock som att antalet dödade inom bantrafiken är på väg uppåt, medan antalet dödade inom sjöfarten tycks minska. Antalet dödade inom vägtrafiken har varierat under perioden 1996-2007. År 1999 och 2000 ökade antalet dödade, varefter följde en minskning som pågick under flera år. De senaste två åren har dock antalet dödade i vägtrafikolyckor åter ökat.

⁵⁶ Inom luftfarten minskade antalet dödade från tio personer 2006 till en person 2007, medan antalet allvarligt skadade ökade från noll till sju personer. Med luftfart menas här linjefart och chartertrafik, kommersiell luftfart med lättare luftfartyg, skolflyg samt privatflyg.

⁵⁷ Som basår har år 2001 valts, eftersom det är så långt bakåt i tiden som det finns jämförbar statistik för alla tre trafikslagen. Tidsserien har dock avgränsats till perioden 1996-2006, trots att det finns jämförbar statistik längre bakåt för vägtrafiken.



Figur A.4. Antal dödade inom vägtrafiken 1996-2007, bantrafiken 1998-2007 samt sjöfarten 2001-2007 (vissa uppgifter för 2007 är preliminära). Index (2001=100). Källa: SIKAs sammanställning av uppgifter från respektive trafikverk.⁵⁸

SIKA gör, i den senaste måluppföljningen för trafikåret 2007⁵⁹, sammanfattningsvis bedömningen att det första etappmålet om en minskning, jämfört med föregående år, av antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor delvis har uppfyllts. Antalet dödade i trafikolyckor ökade inom vägtrafiken och bantrafiken men minskade inom sjöfarten och luftfarten. Antalet allvarligt skadade har varit i stort sett oförändrade. Åtgärder för att förbättra barns säkerhet uppges vara svåra att följa upp och redovisas endast av Vägverket. SIKAs bedömning är att målet inte är uppfyllt för trafikslagen som helhet. Antalet dödade i vägtrafiken har under perioden 1996 till 2007 minskat med sju procent varför målet inte kan anses vara uppfyllt.

Antalet allvarligt skadade i vägtrafiken kan i målhänseende betraktas som ett lika stort eller större problem än antalet dödade. Det förefaller därför angeläget att fastställa en enhetlig definition mellan de olika trafikslagen av en allvarlig skada så att åtgärder kan utformas för att minska antalet allvarligt skadade.⁶⁰ I dagsläget används "svårt skadad". Följaktligen finns det idag inte heller något kvantifierat etappmål om allvarligt skadade i vägtrafiken, vare sig beslutat av riksdagen eller uttryckt i någon myndighets regleringsbrev. Ytterligare insatser för att åstadkomma en harmonisering både mellan trafikslag och gentemot EU är nödvändig.

Även om det nuvarande delmålet Säker trafik och dess etappmål inte kan anses vara uppfyllt så har det haft en fokuserande effekt i trafiksäkerhetsarbetet. Säkerhet har med andra ord blivit en integrerad del i transportpolitiken. Regeringen skriver i propositionen Moderna transporter att "I och med att riksdagen fattade beslutet om nollvisionen 1997 fick trafiksäkerhetsarbetet en ny inriktning (prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11). Regeringen bedömer att arbetet varit lyckosamt och att nollvisionen utgör en bra

⁵⁸ Uppgifterna om antalet dödade i vägtrafikolyckor är hämtade från den officiella statistiken.

⁵⁹ (SIKA, 2008a)

⁶⁰ Hans Yngve Berg på Vägverket arbetar med detta.

strategi för att öka trafiksäkerheten bland olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män. Successivt har fler och fler accepterat nollvisionen som ett sätt att åstadkomma ett säkert transportsystem. Vägverket, kommunerna, trafikhuvudmännen, transportnäringen, fordonsindustrin och andra systemutformare tar nu alla intryck av nollvisionen i sitt arbete. Genom riksdagens beslut med anledning av den transportpolitiska propositionen 1998 skall nollvisionen vara en viktig utgångspunkt för hela transportsystemet och därför gälla alla trafikslag. Arbetet med att förverkliga nollvisionen är en fortgående process. Riksdagen har ställt sig bakom nollvisionen vid flera tillfällen, senast i samband med behandlingen av propositionen Fortsatt arbete för en säker vägtrafik (prop. 2003/04:160). Den långsiktiga inriktningen i trafiksäkerhetsarbetet enligt beslutet om nollvisionen skall därför ligga fast. Regeringen ser etappmålet som viktigt för att motivera och engagera olika aktörer för att kunna nå det långsiktiga målet, nollvisionen.”

Denna syn på delmålet Säker trafik har dock inte varit lika positivt formulerad av alla aktörer.⁶¹ I många fall har målen inte uppfattats som mål utan snarast uppfattats som visioner med dålig förankring i verkligheten. Framförallt har det framförts kritik mot att etappmålen är orealistiskt högt satta, samt att det från regeringens håll saknats viljan att sätta upp en generalplan/handlingsplan för hur trafiksäkerhetsmålet är tänkt att uppnås. Resurser och befogenheter att genomföra åtgärder måste dessutom sättas i relation till vad som förväntas av aktörerna. Som exempel kan nämnas att det är Vägverket som har sektorsansvaret för att etappmålet uppfylls medan det är polisen som fattar besluten om trafikövervakning, beslut som är av stor betydelse för trafiksäkerheten.

Detta problem kan illustreras ännu tydligare av Vägverkets Nationella plan för vägtransportsystemet 2004-2015.⁶² Planen kan liknas vid ett försök till en generalplan i de så kallade användningstillstånden, som teoretiskt skulle leda till att etappmålet nås. Tonvikten ligger vid de åtgärder som verket själv förfogar över – i första hand riktade åtgärder (t.ex. vajerräcken och ombyggnad av korsningar). Den användning som Vägverket föreslår av dessa synes vara använd i en samhällsekonomisk omfattning. Men med den tonvikt som Vägverket lägger på de riktade trafiksäkerhetsåtgärderna uppstår risken att de åtgärder som Vägverket inte förfogar över, t.ex. polisens övervakningsinsatser, inte kommer att användas i en samhällsekonomiskt effektiv utsträckning. Att kontroll- och fordonsåtgärder ofta är mer lönsamma än de riktade åtgärder som Vägverket föreslår har visats av Amundsen och Elvik⁶³.

Denna fokusering på, mer eller mindre, fysiska förbättringar har även en historisk förklaring. År 1998 fastställde regeringen en nationell väghållningsplan för perioden 1998-2007. I beslutet lämnades bland annat ett uppdrag till Vägverket som avsåg upprättandet av särskild trafiksäkerhetsplan för perioden 1999-2003. För att möjliggöra en snabb utveckling mot uppsatta mål, skulle fysiska trafiksäkerhetsåtgärder med särskilt goda trafiksäkerhetseffekter prioriteras och inplaneras under denna period. Andra åtgärder måste därigenom senareläggas.⁶⁴ Vägverket framhöll dock redan 1998 att de åtgärder som omfattas av regeringens nationella väghållningsplan och de av Vägverkets föreslagna planerade åtgärder som föreslogs inte var tillräckliga. Det fanns alltså redan från början stort fokus på att förbättra trafiksäkerheten genom att bygga bort trafiksäkerhetsproblemen. Mitträcken sattes upp, sidoområden gjordes säkrare och det byggdes planskilda korsningar mellan väg och

⁶¹ (Andersson och Vedung, 2005)

⁶² (Vägverket, 2003b)

⁶³ (Amundsen och Elvik, 2000)

⁶⁴ (SIKA, 1993)

järnväg. Trots dessa satsningar har det inte varit möjligt att hålla tillbaka ökningen av de svåra olyckorna.

Det finns flera andra åtgärder som avsevärt skulle kunna öka trafiksäkerheten på vägarna, åtgärder som beslutas av regering, riksdag och EU. Det gäller t.ex. effektivare kontroll på vägarna av hastighet, nykterhet och bältesanvändning samt åtgärder i fordonen som t.ex. alkolås, bältesspännare och hastighetsbegränsande teknik som förefaller vara mer lönsamma och effektiva åtgärder än de medel som Vägverket förfogar över. Beräkningar visar att det är möjligt att reducera antalet dödade med 60 procent om alla fordon utrustas sådan teknisk utrustning. I dagsläget tillåter dock inte EU:s lagstiftning att Sverige inför en sådan lag med krav att alla bilar utrustas med sådan utrustning.⁶⁵ Ett något mindre kontroversiell trafiksäkerhetsåtgärd som omedelbart skulle kunna ge stora effekter på antalet döda och svårt skadade är att sänka hastighetsgränserna utan att det egentligen leder till uppoffringar för någon.⁶⁶

Alternativ till att bygga bort problemen saknas med andra ord inte. Det förtjänar att påpekas att den typ av åtgärder som beskrivits ovan nästan genomgående är av den karaktären att de ligger utanför trafikmyndigheternas direkta kontroll. En ökad aktörssamverkan är därför av stor vikt inte bara inom vägtrafiken utan även för övriga trafikslag. Sjöfartsverket deltar t.ex. i Sjösäkerhetsrådet och i andra sammanhang och tillsammans med andra myndigheter och organisationer med att sprida kunskap om sjösäkerhet i fritidsbåttrafiken.

Ett annat skäl till ökad aktörssamverkan är att de så kallade sektorsåtgärderna och infrastrukturinvesteringar som Vägverket förfogar över visserligen kan ge viktiga bidrag till att minska olyckstalen, men både effekternas storlek och åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet är många gånger mindre samtidigt som åtgärderna ofta tar lång tid att genomföra. En sammanfattande bedömning måste mot denna bakgrund bli att det skulle gå att komma mycket närmare trafiksäkerhetsmålen med en ändrad transportpolitik.⁶⁷

SIKA anser därför att regeringen i framtiden bör sätta etappmål som är realistiska att nå, givet de åtgärder som regeringen är beredd att sätta in sedan hänsyn tagits till andra transportpolitiska mål samt till resursbehov utanför transportpolitikens område. Likaså bör etappmål omprövas, om de antaganden som låg till grund för det ursprungliga målet inte visar sig hålla eller om de politiska prioriteringarna ändras. En annan orsak till att etappmålen bör justeras är till följd av definitionsändringar. SIKA:s förslag till nya etappmål för trafiksäkerhet återfinns i avsnitt B.3 i del 2.

⁶⁵ (SIKA, 2004a)

⁶⁶ (SIKA, 2002a)

⁶⁷ (SIKA, 2002a)

A.3.1.4. Delmål: Jämställt transportsystem

Det sjätte delmålet – ett jämställt transportsystem – tillkom genom ett riksdagsbeslut 2001. Bakgrunden till beslutet var de skillnader som konstaterats mellan kvinnors och mäns förutsättningar, villkor och behov inom transportsektorn samtidigt som kvinnors perspektiv var dåligt företrädade vid planering, beslut och förvaltning av transportsystemen. Jämställdhet och transportfrågor hade diskuterats inom *Kommunikationskommittén* (Komkom)⁶⁸ och ett förslag till delmål presenterades av *Jämställdhetsrådet för kommunikationer* (JÄMIT).⁶⁹

I Prop. 1997/98:56 underströks vikten av att både kvinnors och mäns transportbehov tillgodoses inom ramen för delmålet om ett tillgängligt transportsystem. Sedan dess har jämställdhet inom transportpolitiken fått en ännu mer framskjuten plats. I propositionen från 2001, Prop. 2001/02:20, inkluderades ett jämställt transportsystem som ett sjätte transportpolitiskt delmål jämsides med ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö och en positiv regional utveckling. Delmålet om ett jämställt transportsystem lyder:

”Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.”

Följande etappmål har formulerats utifrån delmålet:

- Övriga transportpolitiska etappmål bör följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv.
- I trafikverkens ledningsgrupper bör inget kön ha en representation som understiger 40 procent senast 2010.

Underlagsrapporter som föregick beslutet om införandet av det sjätte delmålet ger en del information om hur könsfördelningen ser ut inom transportsektorn⁷⁰. Kvinnor och män är uppdelade i olika yrken och i olika positioner inom transportsektorn. Exempelvis arbetar kvinnor i högre grad inom information, ekonomi och administration medan män arbetar som exempelvis reparatörer, lokförare och transportplanerare. Oavsett om trafikverkens anställda, styrelser eller ledning jämförs är män i majoritet. I styrelser och ledningar för trafikhuvudmän är även där andelen män högre än andelen kvinnor. Även i riksdagens trafikutskott är andelen män högre än andelen kvinnor⁷¹. En bransch inom transportsektorn som har en nästan total mansdominans är åkerinäringen⁷².

Uppföljningen av det sjätte delmålet genomförs på regeringens uppdrag av trafikverken och SIKa. Pådrivande i arbetet med delmålet är bland andra *Nätverket för kvinnor i transportpolitiken*⁷³.

Mäns och kvinnors resande – jämställdhetsaspekter på tillgänglighet

⁶⁸ (KOMKOM, 1997)

⁶⁹ (JÄMIT, 2001)

⁷⁰ (Eriksson och Garvill, 2003)

⁷¹ (JÄMIT, 2001)

⁷² (Eriksson och Garvill, 2003)

⁷³ www.kvinnoritransportpolitiken.se

I formuleringen av delmålet om ett jämställt transportsystem anges att dess utformning ska svara mot kvinnors såväl som mäns transportbehov. Det finns tydliga skillnader mellan hur kvinnor och män väljer att resa och därmed också vilka transportbehov respektive har.

I genomsnitt reser män 45 kilometer under en dag medan den genomsnittliga reslängden bland kvinnor är 34 kilometer under en dag⁷⁴. Det tar ungefär lika lång tid för respektive kön att förflytta sig den genomsnittliga sträckan (72 respektive 69 minuter). Möjliga förklaringar till att statistiken visar på att kvinnor reser långsammare än män är att kvinnor ofta reser med kollektiva färdmedel eller till fots medan män mer frekvent nyttjar bilen.

Statistiken visar att män gör fler resor med bil som förare än vad kvinnor gör. Detta gäller för nästan alla inkomstklasser. Kvinnor gör fler huvudresor med bil som passagerare, vilket tydligt visar sig för de lägre inkomstklasserna. Antalet huvudresor till fots är också betydligt fler för kvinnor än för män, särskilt för de lägre inkomstklasserna. Resor till fots är också betydligt kortare än med bil. Dessa distinkta skillnader mellan huvudresor till fots och med bil kan möjligtvis förklaras av skillnader i geografiska avstånd mellan arbete och bostad för män respektive kvinnor. En amerikansk studie har visat att vissa kvinnor aktivt söker arbetsplatser närmare hemmet eftersom kvinnor i stor utsträckning fortfarande har huvudansvaret för barnen⁷⁵.

Tabell A.2. Antal delresor efter ärende och kön (i 1000-tal). Källa: (SIKA, 2007a)

	Män	Kvinnor	Samtliga
Arbets- tjänste- och skolresor	3 970	3 238	7 208
Service och inköp	3 227	3 960	7 363
Fritid	3 687	3 676	7 186
Annat ärende	659	686	1 345
Vet ej/Vill ej svara/ Uppgift saknas	6	3	10
Samtliga	11 548	11 563	23 112

Tabell A.2 visar hur antalet delresor fördelar sig på olika ärenden för kvinnor respektive män. Män gör fler arbetsresor medan kvinnor gör fler service- och inköpsresor. Övriga ärenden fördelar sig någorlunda jämt mellan könen.

Enligt RES 2005-2006⁷⁶ är det fler män än kvinnor som dagligen (flera dagar i veckan) använder bilen. I Figur 7.2 framgår det att det är fler kvinnor än män som dagligen väljer att åka kollektivt. Även bland dem som väljer att åka kollektivt ett fåtal dagar i veckan är det fler kvinnor än män. Detta mönster är framträdande oavsett inkomst. Bland personer som sällan eller aldrig åker kollektivt är det fler män än kvinnor i de högre inkomstklasserna. Bland de lägre inkomstklasserna är det fler kvinnor än män som sällan åker kollektivt.

⁷⁴ (SIKA, 2007a)

⁷⁵ (Hansson och Pratt, 1995)

⁷⁶ (SIKA, 2007a)

Den forskning och de erfarenheter som föreligger⁷⁷ understödjer slutsatsen att finns skillnader i resmönster mellan män och kvinnor. En kort sammanfattning är att kvinnor gör fler serviceresor (inköp etc.) än män – oavsett hushållstyp, bilinnehav, förvärvsgrad osv. Eftersom kvinnornas förvärvsgrad är lägre, gör de också färre arbetsresor per person än män. Det finns däremot inga större skillnader i antalet arbetsresor mellan män och kvinnor med samma förvärvsgrad, t ex heltidsarbetande män och kvinnor. Kvinnor i sambohushåll med små barn gör nästan dubbelt så många hämtningar/lämningar av barn som män i samma sorts hushåll, även om man tar hänsyn till skillnader i förvärvsgrad. Män gör en större andel av sina resor med bil, för samtliga ärendetyper⁷⁸. I familjer som har småbarn (0-6 år) hemma tenderar kvinnan att resa kortare sträckor och kortare tid än mannen. Det omvända gäller för familjer med äldre barn⁷⁹.

Skillnaderna verkar inte uppkomma enbart för att kvinnor i sambohushåll tar större ansvar för inköp än män – skillnaden är nämligen minst lika stor när man jämför singelmän och singelkvinnor⁸⁰. När en man och en kvinna flyttar ihop så ökar både mannens och kvinnans bilanvändning, men kvinnans ökar i genomsnitt mest. Förenklat kan man säga att kvinnor börjar köra bil i större utsträckning först när både förutsättningar och behov ökar: vid högre inkomst, boende i hus i stället för lägenhet, när man har små barn. Det betyder att skillnaderna mellan män och kvinnor blir särskilt påfallande i grupper med låg inkomst, boende i lägenhet och utan småbarn. Även om det finns skillnader mellan resmönstren i Stockholms län och övriga landet – högre kollektivtrafikandel och längre resor, till exempel – så verkar slutsatserna överensstämja med liknande tidigare studier för övriga landet.

Män gör längre arbetsresor i genomsnitt. Skillnaderna i arbetsreslängd verkar inte bero på skillnader i t ex bilinnehav eller bostadsområde. Männens högre bilanvändning verkar inte heller vara orsaken – även arbetsresor med kollektivtrafik är längre för män än för kvinnor. Mest anmärkningsvärt är att fenomenet inte verkar vara relaterat till inkomst.

Den ökade reslängden, och skillnaden mellan män och kvinnor, verkar alltså inte förklaras (enbart) av ”karriärfaktorn” – att man tar bättre betalda arbeten längre bort – reslängden ökar nämligen för män i alla inkomstsegment, medan den förblir konstant för kvinnor i alla inkomstsegment. Skillnaden i reslängd består hela livet fram till pensionen⁸¹.

Förutom skillnader i inställning till olika färdmedel finns det indikationer på att kvinnor och män till viss del betonar olika faktorer vid val av färdmedel och på resor. En undersökning visar att kvinnor i högre grad än män tycker att trafiksäkerhet, reskostnad och påverkan på miljön är viktiga faktorer att ta hänsyn till på resor i tätort och på landsbygd. Det finns emellertid inga könsskillnader mellan hur viktig restid uppfattas vara.⁸²

Vad beror skillnaderna på?

En genomgång av tillgänglig forskning identifierar fyra typer av förklaringar till de skillnader i resvanor som råder mellan könen⁸³. För det första kan demografiska förklaringar såsom

⁷⁷ (Vägverket, 2005; Transek, 2006a)

⁷⁸ (Transek, 2006a)

⁷⁹ (SIKA, 2007a)

⁸⁰ (Transek, 2006a)

⁸¹ (Transek, 2006a)

⁸² (Eriksson och Garvill, 2003)

⁸³ (Eriksson och Garvill, 2003)

skillnader i inkomst, utbildningsnivå eller yrkesstatus förklara en del av skillnaderna. Om hänsyn tas till inkomst minskar skillnaderna i reslängd mellan könen.

För det andra finns det geografiska förklaringar som bygger på variation i avstånden mellan start- och målpunkter för resorna, exempelvis avståndet mellan arbetsplatsen och hemmet. En möjlig förklaring till kvinnors kortare arbetsresor är som nämndes ovan att traditionellt kvinnliga arbetsplatser är geografisk mer utspridda vilket gör det möjligt att finna ett lämpligt arbete nära hemmet. Eftersom kvinnor fortfarande i stor utsträckning har huvudansvar för hemarbetet tenderar kvinnor i en regionförstöringssituation söka arbetsplatser i närheten av hemmet om mannen i samma familj arbetspendlar till en annan kommun⁸⁴. Denna förklaring grundar sig på kvinnors och mäns olika sociala roller vilket utgör den tredje förklaringstypen. De sociala rollerna kan delvis förklara kvinnornas kortare arbetsresor, men det är oklart om könsrollerna påverkar kvinnor och mäns totala reslängd⁸⁵.

För det fjärde brukar kulturella förklaringar användas för att belysa skillnader i kvinnor och mäns rörlighet. I analyser av skönlitteratur och reseskildringar visas att resor uppfattas som en manlig domän och att erfarenheter av resor utgör ett manligt identitetsprojekt⁸⁶. Två framträdande skillnader i värderingar mellan män och kvinnor gäller säkerhet och om det finns småbarn i familjen⁸⁷. Kvinnor värderar säkerhet mer än män, vilket ofta framkommer i diverse undersökningar.

Bakomliggande orsaker till skillnader i resmönster mellan män och kvinnor kan således förklaras av skillnader i förutsättningar, individuella värderingar och hur hushållen fattar beslut om resor som rör hushållet⁸⁸. Skillnader i förutsättningar kan bland annat förklaras av inkomst, yrkesstatus, geografiska avstånd⁸⁹. Kvinnor arbetar oftare deltid och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är ofta kortare för kvinnor än för män.

Yttre omständigheter som t ex reslängd eller inkomst kan inte helt förklara skillnaderna i mäns och kvinnors bilnehav. T ex visar en studie av en stor resvaneundersökning i Stockholms län⁹⁰ att det är större skillnad i bilanvändning på män och kvinnor i singelhushåll än mellan män och kvinnor i sambohushåll. Uppenbarligen föredrar män (i genomsnitt) i högre utsträckning än kvinnor idag att köra bil. Det föreligger en skillnad mellan män och kvinnor när det gäller individuella värderingar att ta hänsyn till.

En analys av hur väl de modeller vi använder kan beskriva olika befolkningsgruppers resande och hur dessa påverkas av olika åtgärder visade att den viktigaste faktorn som påverkar värderingarna är inkomsten⁹¹. Rena inkomsteffekter är en bakomliggande faktor för värderingsskillnader som gäller transportsystemet mellan kvinnor och män.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att skillnaderna mellan mäns och kvinnors resvanor är betydande. Dessa skillnader verkar inte enbart bero på inkomstnivåer, utbildning, makt- och ansvarsfördelning i hushållet utan också på skillnader i värderingar. Dessa behöver inte

⁸⁴ (Hanson och Pratt, 1995)

⁸⁵ (Eriksson och Garvill, 2003)

⁸⁶ (Enewold, 2000)

⁸⁷ (Transek, 2006b)

⁸⁸ (Transek, 2006b)

⁸⁹ (Eriksson och Garvill, 2003)

⁹⁰ (Transek, 2006a)

⁹¹ (SIKA, 2003a)

vara statiska för all framtid. Men de behöver följas upp och beaktas kontinuerligt om transportsystemet och tillgängligheten ska kunna utformas så att det främjar en ökad jämställdhet i samhället.

När det gäller målet 'ett jämställt transportsystem' finns det flera frågeställningar kring tolkningen av detta. En aspekt är att det inte nödvändigtvis är så att ett jämställt transportsystem, och i förlängningen ett jämställt samhälle, uppnås för att satsningar koncentreras till de delar av transportsystemet som idag nyttjas mest av kvinnor. Det är inte heller så enkelt som att måluppfyllelse innebär att kvinnor anammar det som idag är mer 'manliga' resmönster.

Ett faktum är att det ännu råder ojämställdhet mellan könen avseende såväl inkomstnivåer, form av sysselsättning (hel/deltid), andel av hemarbete osv. Dessa skillnader verkar tyvärr komma att bestå några år framöver, vilket innebär att transportplaneringen bör beakta de konsekvenser detta får för resbehov och resvanor.

Det föreligger faktiska värderingsskillnader mellan män och kvinnor när det gäller resmönster som inte kan förklaras av faktorer som inkomst, utbildning, civilstånd etc. Dessa värderingsskillnader har betydelse för mäns och kvinnors behov och val i transportsystemet. Detta är därför aspekter som behöver beaktas i planeringen av transportsystemet. För att fånga in värderingsskillnader mellan män och kvinnor så är frågan om ett jämställt deltagande i beslutsfattande och planering som rör utformningen av tillgänglighet i samhället samt jämställdhetsintegrering när det gäller kunskaper och kompetens hos ansvariga aktörer av central betydelse, vilket berörs ovan.

För att fånga in hur andra faktorer än värderingsskillnader påverkar mäns och kvinnors möjligheter att tillgodogöra sig den tillgänglighet som skapas av åtgärder i transportsystemet så behöver fördelningseffekter av åtgärder i transportsystemet belysas och därmed redovisas.

Mäns och kvinnors delaktighet i utformningen av transportsektorn...

Den ena delen av det nuvarande delmålet syftar till att män och kvinnor ska ha lika delaktighet i utformningen av transportsystemet och att deras värderingar skall tillmätas samma vikt. Ett sätt att försöka verka för ett mer jämställt transportsystem är att redan i grupper med makt och inflytande i planeringsprocessen av transportsystemet ha en jämn fördelning mellan män och kvinnor. Ett av de nuvarande etappmålen är därför formulerat som att inget av trafikverkens ledningsgrupper bör ha en könsrepresentation som understiger 40 procent senast 2010. Tabell A.3 visar hur fördelningen av män och kvinnor i ledningsgrupper och styrelser ser ut för respektive av de fyra trafikverken, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket samt Banverket.

Tabell A.3. Fördelning av män och kvinnor i styrelser och ledningsgrupper.

Källa: Trafikverkens årsredovisningar 2008

Myndighet		Kvinnor	Män
Luftfartsstyrelsen	Verkets styrelse	57%(4)	43%(3)
	Ledningsgrupp	56% (5)	44% (4)
	Samtliga chefer	56%	44%
Sjöfartsverket	Verkets styrelse	56% (5)	44% (4)
	Verksledning	22% (2)	78% (7)

	Ledningskompetens i organisationen	19%	81%
Vägverket	Verkets styrelse	44% (4)	56% (5)
	Direktionen (högsta ledningsgrupp)	35% (6)	65% (11)
	Samtliga chefer	18%	82%
Banverket	Verkets styrelse	56% (5)	44% (4)
	Ledningsgrupp	50% (6)	50% (6)
	Samtliga chefer	21%	79%
Genomsnitt för trafikverken	Styrelse	53% (18)	47% (16)
	Ledningsgrupp	40% (19)	60% (28)

Underlagsrapporter som föregick beslutet om införandet av det sjätte delmålet ger en del information om hur könsfördelningen ser ut inom transportsektorn⁹². Kvinnor och män är uppdelade i olika yrken och i olika positioner inom transportsektorn. Exempelvis arbetar kvinnor i högre grad inom information, ekonomi och administration medan män arbetar som exempelvis reparatörer, lokförare, lastbilschaufförer och transportplanerare.

Oavsett om trafikverkens anställda, styrelser eller ledning jämförs är män i majoritet. När det gäller styrelser och ledningsgrupper i samtliga trafikverk är männen ännu i majoritet. Allmänt gäller att bland trafikverken är kvinnornas representation större i styrelser än i ledningsgrupper. Luftfartsverket har den jämnaste könsrepresentationen bland trafikverkens styrelser, och Vägverkets stab/ledning är den mest jämställda. Det bör påpekas att eftersom grupperna är relativt små kan även små förändringar leda till stora procentuella förändringar för det enskilda verket⁹³.

Generellt för de fyra verken när det gäller chefsbefattningar så innehas en majoritet av dessa av män. För styrelser och högsta ledningsgrupper är fördelningen mellan män och kvinnor jämnare. Banverket och Luftfartsstyrelsen har ingen könsrepresentation under 40 % i vare sig ledningsgrupp eller styrelse. Sjöfartsverket och Vägverket behöver fortfarande göra ytterligare förändringar i sina respektive ledningsgrupper för att uppnå etappmålet. Det är värt att notera att det i de flesta fallen rör sig om ett fåtal människor i respektive grupp, vilket innebär att smärre förändringar kan ge stora utslag i procent. I genomsnitt för trafikverken består styrelserna av drygt hälften kvinnor och knappt hälften män, medan det i ledningsgrupperna råder ett 40/60-läge. SIKA bedömer det som möjligt för trafikverken att nå etappmålet att inget kön ska ha en representation som undertiger 40 % senast 2010⁹⁴.

I styrelser och ledningar för trafikhuvudmän är även där andelen män högre än andelen kvinnor. I riksdagens trafikutskott har andelen män och kvinnor nästan utjämnats⁹⁵. I långsiktig planering av transportsystemet finns också arbetsgrupper och beslutsfattande utanför trafikverken på regional och lokal nivå. Det är snarare i dessa sammanhang än i trafikverkens styrelser och ledningsgrupper som de strategiska besluten fattas om vilka beslutsunderlag som ska tas fram, vilka alternativ som ska övervägas etc. i den långsiktiga planeringen av transportsystem och därmed tillgänglighet.

⁹² (Eriksson och Garvill, 2003)

⁹³ (SIKA, 2007b).

⁹⁴ (SIKA, 2008a)

⁹⁵ (TRANSGEN, 2007)

Hur representationen ser ut uppdelat på kön när det gäller t ex kommunala respektive regionala tjänstemän eller beslutsfattare som deltar i trafikverkens referensgrupper för långsiktig planering av transportsystemet är inte känt.

...säkerställs inte enbart genom att räkna huvuden

Enbart en jämställd representation i beslutsfattande och planering mätbart i form av antal män respektive kvinnor är inte tillräckligt för att säkerställa att kvinnors och mäns värderingar, erfarenheter och behov värderas lika vid beslut som rör transportsystemet och hur tillgängligheten till samhällets funktioner utformas.

När det gäller den del av det nuvarande sjätte delmålet 'ett jämställt transportsystem' som rör deltagande i ledningsgrupper är detta det som hittills varit lättast att följa upp. En annan fråga är om ett jämställt antal män och kvinnor i lednings- och arbetsgrupper per automatik medför att mäns och kvinnors värderingar, behov och preferenser beaktas på ett jämställt sätt i planering och utveckling av transportsystemet. Det är inte säkert att jämställdhet råder när det gäller hur olika värderingar och förutsättningar beaktas även om jämn könsfördelning är uppnådd. Kvalitativa aspekter är svåra att operationalisera till kvantitativ mätbarhet.

I Moderna transporter⁹⁶ förordas att jämställdhetsperspektivet integreras i transportsystemet på ett sådant sätt att beslut, normsättning samt fördelning av resurser inom transportpolitiken ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Trafikverken arbetar alltmer med intern kompetenshöjning om jämställdhet. Vägverket, Banverket, Stiftelsen Minerva och Vägsektorns Utbildningscentrum (VUC) har tillsammans tagit fram en e-utbildning om jämställdhet som syftar till att få en grundläggande förståelse för genus och jämställdhet. Ambitionen är att all personal på Banverket och Vägverket efterhand ska genomgå utbildningen och många har redan gjort det under 2007. Under 2006 och 2007 har ca 600 personer i strategiska grupper på Vägverket genomfört en heldagsutbildning där man har testat en metod för jämställdhetsintegrering i olika verksamheter.

I Luftfartsstyrelsens årsredovisning framhålls att jämställdhetsperspektivet integreras i det dagliga arbetet inom organisationen. Sjöfartsverket har en policy med övergripande mål och riktlinjer för jämställdhet och mångfald. Utifrån den tar grupper inom organisationen årligen fram konkreta och långsiktiga mål. Vidare anges det i verkets handlingsplan att varje arbetsplats ska ha ett jämställdhetsombud. Under 2007 har ett mindre antal ombud utsetts⁹⁷.

Vägverket har i sitt arbete för ett jämställt transportsystem bland annat tagit fram en strategisk plan i vilken man formulerat fem strategier och fyra åtgärdsområden. De fem strategierna tydliggör den målbild som Vägverket har tolkat att regeringens krav på ett jämställt vägtransportssystem syftar till⁹⁸. För varje åtgärdsområde anges konkreta åtgärder för hur arbetet ska fortlöpa mot ett jämställt transportsystem. Strategierna innebär en jämställd representation i diverse grupper inom organisationen, att individbaserad statistik redovisas på män och kvinnor, och att skillnader mellan dessa analyseras. Vidare behövs det kunskap, kompetens och förståelse för jämställdhet hos personalen samt förmåga att tillämpa ett jämställdhetsperspektiv inom olika områden. Slutligen ska Vägverkets ledningssystem vara utformat så att ett jämställdhetsperspektiv beaktas.

⁹⁶ (Regeringens proposition, 2006)

⁹⁷ (Sjöfartsverket, 2008a)

⁹⁸ Förslag på etappmål och mått för ett jämställt transportsystem. Vägverkets sammanfattande synpunkter på SIKAs förslag på "Transportpolitiska indikatorer och mål, version 2008-04-13". Vägverket 2008-05-15.

Redan år 1994 lade regeringen fast⁹⁹ att jämställdhetsintegrering ska vara den strategi med vars hjälp man ska uppnå jämställdhet i samhället. Jämställdhetsintegrering som strategi innebär att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra alla politik- och verksamhetsområden på alla nivåer, från beredning till beslut och genomförande, d v s även politikområde transportpolitik. Strategin betyder att personer som ansvarar för en verksamhet också ska analysera och jämställdhetsintegrera sin verksamhet så att jämställdhetsmålet nås.¹⁰⁰

I Vägverkets arbete med delmålet betonas jämställdhetsintegrering, dels med avseende på jämställdhetsintegrering i den egna organisationen och dels med avseende på jämställdhetsintegrering som ett arbetssätt när man valt ut en specifik fråga. Det finns olika metoder för jämställdhetsintegrering, men gemensamt för dessa är att de ska resultera i en eventuell förändring (utifrån den analys som görs) som bidrar till ökad jämställdhet, som därefter följs upp¹⁰¹. Vägverket tillämpar jämställdhetsintegrering med JämStöd-trappan¹⁰².

Sammanfattningsvis så sker en årlig uppföljning av det nuvarande delmålet om ett jämställt transportsystem som rör representation i styrelser och ledningsgrupper i trafikverkens sektorsrapporter som angivits ovan. Det återstår en del arbete innan målet är nått. En viktig aspekt är vad en jämn könsfördelning betyder, vad det är för idéer som dessa individer representerar och hur dessa förhåller sig till de behov, värderingar och preferenser som finns hos kvinnor och män som inte ingår i beslutsprocesserna. Det behövs kompletterande indikatorer som visar i vilken mån jämställdhetsperspektiv finns med, oavsett mötesdeltagarnas könstillhörighet.

Samtidigt räcker det inte att följa upp det kvantitativa och kvalitativa deltagandet ur jämställdhetssynpunkt i trafikverkens styrelser och ledningsgrupper, där beslut bara fastställs. Urval av och förslag på åtgärder i långsiktig planering av transportsystemet, och därmed tillgänglighet, tas fram i t ex trafikverkens arbetsgrupper men också i olika sammanhang på kommunal och regional nivå.

En viktig aspekt är att en strukturerad behovsanalys av tillgänglighet behöver vara tydlig med avseende på vems behov och efterfrågan det är som ska tillgodoseas. Vilka grupper får del av den ökade tillgängligheten? Här kommer också jämställdhetsperspektivet in.

Uppföljning av andra delmål ur jämställdhetssynpunkt

En jämställdhetsaspekt finns även på andra transportpolitiska delmål. Det första etappmålet, att övriga transportpolitiska etappmål ska följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv, utformades för att skapa en utveckling där jämställdhet blir en del av hur beslut fattas, resurser fördelas och hur normer skapas inom transportpolitiken¹⁰³. Uppföljningen av detta etappmål skiftar mellan de fyra trafikverken. Det vanligast förekommande är att man, där det är möjligt, redovisar statistik fördelat på män och kvinnor. Skillnader mellan könen noteras men det är inte vanligt att det görs en uppföljande analys av vad skillnaderna består i. Luftfartsstyrelsen anger dock i den senaste måluppföljningen¹⁰⁴ att de under 2008 planerar att analysera bakomliggande orsaker till de skillnader som observeras för resor med flyg.

⁹⁹ (Regeringens proposition, 1994)

¹⁰⁰ (Regeringens proposition, 1994)

¹⁰¹ Förslag på etappmål och mått för ett jämställt transportsystem. Vägverkets sammanfattande synpunkter på SIKAs förslag på ”Transportpolitiska indikatorer och mål, version 2008-04-13”. Vägverket 2008-05-15.

¹⁰² (SOU 2007:15)

¹⁰³ (Regeringens proposition, 2006)

¹⁰⁴ (SIKA, 2008a)

För vissa del- och etappmål kan det saknas metoder för att kunna redogöra för målen ur ett jämställdhetsperspektiv. Inom exempelvis God miljö finns det få studier som undersöker om det finns skillnader mellan hur kvinnor respektive män påverkas av olika utsläpp.

Några exempel på jämställdhetsperspektiv för de 6 nuvarande transportpolitiska delmålen som framkommit i trafikverkens rapporter rör bland annat miljö och säker trafik. Som ovan nämndes så tycker kvinnor i högre grad än män att trafiksäkerhet, reskostnad och påverkan på miljön är viktiga faktorer att ta hänsyn till på resor i tätort och på landsbygd. Däremot finns inga könsskillnader mellan hur viktig restid uppfattas vara.¹⁰⁵ Naturvårdsverket och Vägverket har genomfört en studie¹⁰⁶ som visar på att bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp är väsentligt högre för de bilar som registrerats av män. När det gäller buller nämns i Vägverkets sektorsredovisning att det finns några enskilda studier som indikerar att kvinnor känner sig mer störda än män av buller. En studie indikerar att män kan ha större risk än kvinnor att drabbas av hjärt-kärlsjukdomar om de utsätts för höga bullernivåer under en längre tid¹⁰⁷. De sammanlagda offentliga vårdkostnaderna för buller orsakade av den svenska vägtrafiken uppskattas¹⁰⁸ till 110 miljoner kr för män och 67 miljoner kr för kvinnor år 2001, vilket indikerar att män är mer drabbade. Kvinnor värderar säkerhet mer än män, vilket ofta framkommer i diverse undersökningar.

När det gäller delmålet Säker trafik gjordes 2007 en genomgång¹⁰⁹ som bland annat visar att antalet dödade i trafiken skulle kunna minska avsevärt om män reste på samma sätt som kvinnor idag gör. T ex skulle mer än hälften av de 333 män som omkom i trafikolyckor år 2006 räddats om de rest lika trafiksäkert som kvinnor.

När det gäller den del av det nuvarande delmålet för jämställt transportsystem som rör uppföljning av övriga etappmål utifrån jämställdhet, så finns en paragraf i förordning om den officiella statistiken (2001:100) om krav på könsuppdelning av individbaserad statistik (§14 Individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta).¹¹⁰

Jämställt transportsystem – eller jämlik tillgänglighet?

När det gäller den del av det nuvarande delmålet som rör "transportsystemet utformas så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov" är måluppfyllelsen oklar och denna del av delmålet är också svår att följa upp. Det finns flera frågeställningar kring hur delmålet 'ett jämställt transportsystem' ska tolkas. En aspekt är att det inte nödvändigtvis är så att ett jämställt transportsystem, och i förlängningen ett jämställt samhälle, uppnås för att satsningar koncentreras till de delar av transportsystemet som idag nyttjas mest av kvinnor. Det är inte

¹⁰⁵ (Eriksson och Garvill, 2003)

¹⁰⁶ (Naturvårdsverket, 2007c)

¹⁰⁷ (Vägverket, 2007c)

¹⁰⁸ Vägtransportsektorns folkhälsokostnader – en första ansats till samlad beräkning, WSP Analys och Strategi, 2008.

¹⁰⁹ (SIKA, 2007e)

¹¹⁰ Individbaserad statistik avser statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. Statistik över företag, bostäder och dylikt faller utanför begreppet såvida den inte avser fysiska personer. Officiell statistik är enligt lag (2001:99) sådan statistik som skall finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den skall vara objektiv och allmänt tillgänglig. Varje statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen. För transporter och kommunikationer är SIKA ansvarig myndighet.

heller så enkelt som att måluppfyllelse innebär att kvinnor anammar det som idag är mer 'manliga' resmönster.

Forskningen inom området 'jämnt transportsystem' visar att det idag finns skillnader mellan män och kvinnor i genomsnitt när det gäller resmönster och -behov. Dessa skillnader beror på det faktiska könet (värderingsskillnader som går att härleda till kön) medan en större del av dessa skillnader härrör sig till bakgrundsvariabler som inkomst, sysselsättningsform, andel hemarbete – etc. En analys av hur väl de modeller vi använder kan beskriva olika befolkningsgruppers resande och hur dessa påverkas av olika åtgärder visade att den viktigaste faktorn som påverkar värderingarna är inkomsten¹¹¹. Det är således viktigt att beakta effekter för olika inkomstgrupper vid analys av åtgärder som rör transportsystemet. Rena inkomsteffekter förklarar en del av skillnaden mellan mäns och kvinnors resande, och även en del av skillnaden mellan olika åldersgrupper.

Att belysa fördelningseffekter, dvs hur samhällsnyttan av den planerade investeringen fördelas vad gäller män och kvinnor (och även avseende andra grupper, olika inkomstgrupper, eller områdesvis t ex avseende segregerade områden gentemot andra områden, mellan regioner osv) är ett minimikrav som är möjligt att regelmässigt genomföra då det är fullt möjligt idag att hämta dessa uppgifter ur prognos- och kalkylunderlag som tas fram för åtgärder i transportsystemet. Effekter av åtgärder i transportsystemet kan redovisas¹¹² för olika grupper. Samhällsekonomiska analyser ligger till grund för beslut om väginvesteringar, kollektivtrafiksatsningar med mera. Vägverket betonar behovet av att i den egna verksamheten beakta kvinnors och mäns preferenser och värderingar vid tillämpning av denna typ av analyser utifrån målet att båda könen ska ges samma möjligheter att utnyttja vägtransportsystemet¹¹³. I den senaste inriktningsplaneringen gör Vägverket t ex en kvalitativ bedömning att det med dagens resmönster främst är högutbildade män som drar störst nytta av restidsförkortningarna i inriktningsunderlaget¹¹⁴. Dessa restidsvinster utgör den största positiva posten i de samhällsekonomiska kalkylerna. En rad frågor om fördelningseffekter väcks av detta resonemang. Hur skulle sammansättningen av inriktningsunderlaget behövt se ut för att gynna män och kvinnor, eller olika inkomstgrupper, lika mycket när det gäller utfall av samhällsekonomisk nytta? I ett nyligen avslutat forskningsprojekt¹¹⁵ inom Celeste-programmet har den samhällsekonomiska nyttan som tagits fram med trafikprognos och samhällsekonomisk kalkyl för Förbifart Stockholm redovisats uppdelat på män och kvinnor: ”I Tabell A.4 visas skillnaden i nytta för män och kvinnor givet att vi räknar med samma medelinkomst (197 500 kr) för båda könen och givet att vi räknar med skild medelinkomst för kvinnor (165 000 kr) och män (230 000 kr).

¹¹¹ (SIKA, 2003a)

¹¹² (SIKA, 2003a; WSP, 2007)

¹¹³ Förslag på etappmål och mått för ett jämställt transportsystem. Vägverkets sammanfattande synpunkter på SIKA:s förslag på ”Transportpolitiska indikatorer och mål, version 2008-04-13”. Vägverket 2008-05-15.

¹¹⁴ (Vägverket, 2007d)

¹¹⁵ (WSP, 2007)

Tabell A.4. Nyttor i arbetsresor av byggd Förbifart Stockholm för kvinnor och män givet gemensam eller skild medelinkomst.

	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>
<i>Andel av den totala nyttan givet gemensam medelinkomst</i>	76%	24%
<i>Andel av den totala nyttan givet skild medelinkomst</i>	79%	21%

Män har alltså en tre gånger så stor nytta av Förbifart Stockholm när det gäller arbetsresor än vad kvinnor har. Med gemensam medelinkomst ser det ut som kvinnor får större del av nyttorna än vad de egentligen får och män får mindre nytta än vad de egentligen får.”

Ovanstående exempel visar att det går att redovisa fördelningseffekter redan idag med de verktyg som regelmässigt används i långsiktig planering av infrastruktur, inte bara mellan kön utan också mellan inkomstgrupper. Andra hjälpmedel som kan användas för att illustrera fördelningseffekter är Lorenz-kurvor¹¹⁶, Gini-koefficienter¹¹⁷ eller Theil-index¹¹⁸ i samhällsekonomiska analyser.

Delmålet 'Jämställt transportsystem' påverkas således av bakomliggande faktorer som ligger utanför transportpolitikens ramar. Men en konsekvens av de skillnader som finns är att män och kvinnor idag, och en tid framöver, tycks ha skilda förutsättningar att tillgodogöra sig de möjligheter till tillgänglighet till olika funktioner i samhället som utvecklingen av transportsystemet ger. Dessa förutsättningar grundar sig delvis i faktiska värderingar och till stor del i förutsättningar vad gäller inkomster, utbildning, tillgång till arbetsmarknad osv .

Således är det av vikt att beakta de förutsättningar som män och kvinnor har i dessa aspekter när åtgärder i transportsystemet planeras. Det är därför viktigt att åskådliggöra hur de åtgärder som planeras i transportpolitiken faktiskt tar hänsyn till mäns och kvinnors förutsättningar att få del av nyttan av en åtgärd. Detta leder till att det finns ett intresse av att beakta fördelningseffekter i en vidare mening än enbart jämställdhet.

VTI drar i en färsk rapport¹¹⁹ slutsatsen att för att uppnå ett jämställt transportsystem måste analysen om nyttan av planerade investeringar vara djupare. Analysen bör enligt rapporten kunna svara på följande frågor:

- Vad är motivet till investeringen?
- Vilket och vems problem löses?
- Vilka möjligheter innebär åtgärden?
- Hur fördelar sig nyttorna?
- Vem och vilka ärenden gynnas?

¹¹⁶ (Myles, 1995)

¹¹⁷ (Snickars och Weibull, 1977)

¹¹⁸ (Theil, 1963).

¹¹⁹ (Vagland, 2007)

- Hur kommer kvinnors och mäns beteende att förändras med en åtgärd?
- Vilka alternativa användningsområden kan pengarna användas till?
- Det behövs också rumsliga analyser: Var arbetar män och kvinnor som bor inom respektive område?

Regional balans

Frågan om regional balans väcks i ett fördelningsperspektiv. Ett flertal av de större nyinvesteringsåtgärderna i Vägverkets inriktningsunderlag (de s k miljardprojekten) riktar sig t ex till storstadsområden¹²⁰. Hur fördelas den samhällsekonomiska nyttan av de tänkta investeringarna i ett inriktningsunderlag eller en åtgärdsplan mellan olika regioner? Bidrar planeringen till en ökad regional balans, eller finns det andra prioriteringar som gör att detta inte ska vara inriktningen? Denna typ av diskussion kommer inte till stånd då fördelning av åtgärders nytta inte redovisas på ett tydligt sätt.

Av intresse är således också att redovisa fördelningseffekter också mellan regioner, samt mellan regiondelar inom regioner. Hur åtgärder i transportsystemet ska utformas för att t ex förbättra tillgänglighet till arbetsmarknaden för boende i segregerade områden är ett exempel på fördelningseffekter som torde ha stort intresse i långsiktig samhällsplanering och som med denna typ av underlag skulle kunna åskådliggöras. Denna typ av regionala fördelningseffekter kan t ex illustreras med regionala funktionsanalyser¹²¹ eller liknande.

Grupper vars tillgänglighet och användbarhet särskilt behöver belysas

Det nya villkoret ”Jämställdhet och fördelning” innebär att det ställs krav på att redovisa hur olika socioekonomiska grupper påverkas av åtgärder i transportsystemet. Grupper som särskilt behöver beaktas är barn, äldre och personer med funktionsnedsättning.

I dessa sammanhang är det viktigt att skilja på begrepp som ’tillgänglighet’ och ’användbarhet’. Med ’tillgänglighet’ avser SIKÄ samma definition som i förslaget till ny målstruktur (avsnitt G.2.2), dvs definierat som ”möjligheten att minimera eller överbrygga geografiska avstånd för att skapa närhet och kontaktmöjligheter så att behoven hos såväl näringsliv som medborgare och offentliga organisationer tillgodoses”. Vad som traditionellt benämnts tillgänglighet just när det gäller t ex funktionsnedsattas möjligheter att praktiskt nyttja transportsystemet anser SIKÄ bättre ska benämnas ’användbarhet’.

Såväl tillgänglighet som användbarhet i dessa betydelser behöver beaktas då det gäller personer med funktionsnedsättning samt äldre.

Barn behöver beaktas i planering och utformning av transportsystemet

Riksdagen antog 1999 enhälligt en nationell strategi¹²² för genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) på alla nivåer i samhället, d v s kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter. Strategin framhåller att barnperspektivet ska utvecklas så att barnets bästa verkligen sätts i centrum. Detta gäller även samhälls- och trafikplanering.

¹²⁰ (Vägverket, 2007d)

¹²¹ (ÅF Infraplan Nord, 2007)

¹²² (Regeringens proposition, 1998)

En av förutsättningarna för att stärka barnets rättigheter som samhällsmedborgare är att alla beslut som rör barn genomsyras av ett barnperspektiv. Bl. a. Vägverket har börjat utveckla barnkonsekvensanalyser för åtgärder i transportsektorn. Barnombudsmannen, BO, påpekade dock i sitt remissvar angående inriktningsplaneringen 2010-2019¹²³ att barnkonsekvensanalyser inte redovisas i inriktningsunderlagen, att det inte framgår om barn och unga kommit till tals i planeringen och att effekterna för barn är otillräckligt belysta i inriktningsunderlagen.

Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning

Sedan ett flertal år har det funnits en stark ambition att kollektivtrafiken ska anpassas för personer med funktionsnedsättning. 1979 stiftades lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik. Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken¹²⁴ antogs av riksdagen år 2000. En enig riksdag ställde sig då bakom målet att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade senast år 2010. Detta utgör ett etappmål till delmålet God tillgänglighet i det nuvarande transportpolitiska målsystemet. (Med 'tillgänglig' menas här inte tillgänglighet i den aspekt som det transportpolitiska målförslaget här fokuserar kring, utan 'användbar'.)

I propositionen Moderna transporter¹²⁵ och efterföljande regeringsuppdrag till Ban- och Vägverket framgår bl a att för att målet 2010 ska kunna nås så bör ett prioriterat nät av kollektivtrafik tas fram där de viktigaste inhemska linjerna och terminalerna för buss, flyg, tåg och båt bör ingå. Detta prioriterade nät bör sedan successivt utvidgas. Väg- och Banverket m fl har inom Koll Framåt-projektet¹²⁶ föreslagit ett nationellt prioriterat nät av kollektivtrafik. Kring detta prioriterade nät ska aktörerna samla sina insatser med målsättningen att det ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning senast 2010.

Det etappmål som idag finns för 2010 blir enligt Banverket och Vägverket svårt att totalt sett nå mållåret 2010, även med den avgränsning som det prioriterade nätet innebär. Enligt vad som uppges i Koll Framåt kommer många av de större trafikhuvudmännen att klara av sina uppsatta mål till största del medan andra aktörer har svårare att göra en bedömning av måluppfyllelsen. Eventuellt, anger Banverket och Vägverket, bör målet omformuleras¹²⁷.

I den senaste uppföljningen av de transportpolitiska målen konstaterar SIKA angående etappmålet "Senast 2010 bör kollektivtrafiken vara tillgänglig för funktionshindrade" att det kommer att krävas kraftfulla åtgärder för att de utpekade kollektivtrafikstråken ska vara tillgängliga för funktionshindrade senast 2010, och att det blir ännu svårare att nå etappmålet till detta år.

Trafikverken, tillsammans med Boverket och Rikstrafiken, har mellan 2002 och 2005 årligen mätt tillgängligheten för funktionshindrade i kollektivtrafiken. Efter diskussioner om undersökningens kvalitet och tillförlitlighet beslutades gemensamt att inte genomföra någon mätning för år 2006. I det nationella handlingsprogrammets uppdrag ingår att studera möjligheterna att i framtiden mäta hur funktionshindrade resenärer upplever effekterna av genomförda åtgärder. Uppdraget omfattar också att skapa en ny standard för att följa upp,

¹²³ (Barnombudsmannen, 2007)

¹²⁴ (Regeringens proposition, 2000)

¹²⁵ (Regeringens proposition, 2006).

¹²⁶ (Koll Framåt, 2007)

¹²⁷ (Koll Framåt, 2007)

mäta och värdera åtgärder som olika aktörer genomför för att öka tillgängligheten¹²⁸. I Koll Framåt pekar Väg- och Banverket¹²⁹ på att instrument i form av gemensamma kvalitetsnivåer och fungerande mätmetoder för att mäta måluppfyllelsen fortfarande saknas till stor del. Det är därför svårt att ge en heltäckande bild av standarden i kollektivtrafiknätet eftersom investeringar genomförts vid olika tillfällen och med olika bakgrund. Ett gemensamt system för uppföljning behövs för att skapa bättre möjligheter att följa upp de olika aktörernas arbete för att nå målet. För närvarande förs en diskussion mellan SIKA och Handisam om RES-undersökningen kan användas för att följa upp funktionshinder tillgänglighet och användbarhet av transportsystemet.

Förutom svensk lagstiftning finns ett antal förordningar på EG-nivå som påverkar arbetet med ökad tillgänglighet. Dessa är i korthet¹³⁰:

EG:s förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer antogs av EU:s institutioner i september 2007 och börjar gälla hösten 2009. Här regleras bl a rätten för personer med funktionsnedsättning att resa med tåg. Förordningen anger att utformning av stationer, plattformar och fordon ska uppfylla kraven i TSD¹³¹.

I förordningen TSD – funktionshinder regleras assistans på järnvägsstationer. En 'station manager' ska utpekas som ansvarig för resenär i samband med resan samt för att tillhandahålla ledsagning på bemannade stationer. Förordningen gäller för alla nya eller väsentligt ombyggda fordon och stationsanläggningar. Enligt förordningen ska alla stationer med mer än 1000 resenärer per dag på järnvägssträckor som trafikeras av internationell järnvägstrafik vara åtgärdade senast 2009-12-31. Sverige kan dock söka dispens i maximalt 15 år.

EG:s förordning 1107/2006 reglerar rättigheter för passagerare inklusive personer med funktionsnedsättning. Arbetet med förordningen i Sverige avses vara genomfört i juni 2008 och ansvariga aktörer är Luftfartsstyrelsen, flygplatshållare, flygföretag samt agenter/resesäljare.

Bussdirektivet 2001/85/EG reglerar bl a tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning till bussar i olika klasser. I Sverige har direktivet implementerats i bl a Buss 2000¹³².

Trafikverken och Rikstrafiken, utifrån de erfarenheter och kunskaper som inhämtats från projektet "Hela Resan", utformade i början av 2000-talet en gemensam strategi för hur målet 2010 ska kunna uppnås¹³³. I strategin definierades vad som avses med ett tillgängligt transportsystem vilken ansluter sig till den definition som SIKA föreslagit regeringen¹³⁴: ”*....att alla de människor som i det vardagliga livet i hemmet och på arbetsplatsen eller studieplatsen kan klara sig självständigt även ska klara av att resa på egen hand i transportsystemet. Om en person behöver assistans hemma kan assistans krävas även i transportsystemet. Behovet i hemmet och på arbetsplatsen bör vara vägledande även för*

¹²⁸ (Banverket, 2007)

¹²⁹ (Koll Framåt, 2007)

¹³⁰ (Koll Framåt, 2007)

¹³¹ Tekniska specifikationer för driftskompatibilitet

¹³² (SLTF och Bussbranschens riksförbund, 2005)

¹³³ (Rikstrafiken, 2005)

¹³⁴ (SIKA, 2002b)

behovet i transportsystemet. Transporten skall inte vara den länk som avbryter möjligheten till ett självständigt liv.”

Denna definition kan dock medföra nackdelar som måttstock för användbarhet och tillgänglighet till kollektivtrafiken. Detta eftersom det inte nödvändigtvis är så att assistans krävs för resor i kollektivtrafiken i alla sådana fall där assistans kan krävas vid vissa andra typer av aktiviteter t ex hemma eller på arbetsplatsen.

Äldres tillgänglighet och användbarhet

Den äldre befolkningen ökar kraftigt. Idag är 1,5 miljoner svenskar (17 %) 65 år eller äldre. Om 30 år beräknas 25 % av befolkningen tillhöra gruppen äldre¹³⁵. Om 20 år kommer en av fyra att vara äldre än 64 år och nästan två miljoner av dessa kommer att ha körkort¹³⁶.

Vägverket arbetar med gruppen äldre som en kundgrupp. Det betyder att de äldre är en prioriterad grupp och att särskild hänsyn tas till äldres förutsättningar i vägtransportsystemet, att arbetet för de äldre samordnas i hela Vägverket och att det som görs för gruppen äldre i trafiken följs upp och utvärderas¹³⁷.

Det finns många aspekter på äldres tillgänglighet kopplat till transportsystemet. Äldres användbarhet och tillgänglighet kan påverkas i samma riktning som för personer med funktionsnedsättning vid minskad rörlighet etc. Det kan gälla äldre som biltrafikanter eller kollektivtrafikresenärer¹³⁸ men också hur trafiksäkerhet, tillgänglighet o s v påverkas för äldre som är oskyddade trafikanter¹³⁹. Riskerna för äldre fotgängare och cyklister är höga. Nästan hälften av de som förolyckas som fotgängare resp cyklister är över 65 år¹⁴⁰. Det är även i många studier belagt att äldre personer känner en stor otrygghet då de vistas ute i trafiken. Denna otrygghet är såväl en konsekvens av den objektiva olycksrisken som i stor utsträckning en konsekvens av en allmän oro och ångest orsakad av egna incidenter och olyckstillbud eller bland vänner och bekanta. Bättre vinterväghållning, jämnare trottoarer och tydliga avfasningar är exempel på högt prioriterade åtgärder för äldre i intervjuundersökningar. Till detta kommer oron att korsa gator på ett säkert sätt, där inte minst oron för borttagandet av övergångsställen fått en framskjuten plats. Ett annat otrygghetsmoment är de äldre fotgängarnas rädsla för cyklister. Att äldres upplevda säkerhet i form av oro och ångest beaktas i trafiksäkerhetsarbetet är angeläget. Oron påverkar äldres mobilitet och möjligheter till delaktighet i samhället¹⁴¹.

Enstaka kommuner och trafikverksregioner har genomfört arbete med att beskriva konsekvenser för äldre vid planering av åtgärder i transportsystemet, genom konsekvensanalyser för äldre¹⁴².

¹³⁵ (Teknik och vetenskap, 2004)

¹³⁶ Källa: NTF, <http://www.ntf.se/verksamheten/aldre/>

¹³⁷ (Teknik och vetenskap, 2004).

¹³⁸ Tillgänglighet i kollektivtrafiken för personer med kognitiva funktionshinder (REKO). Kartläggning, metodutveckling och innovativa lösningar. Pågående projekt vid Lunds Tekniska Högskola. <http://www.lth.se/index.php?id=6015>

¹³⁹ [Äldre oskyddade trafikanter - en fråga om tillgänglighet, rörlighet och livskvalité](#). Pågående projekt vid Lunds Tekniska Högskola. <http://www.lth.se/index.php?id=6018>

¹⁴⁰ Källa: NTF, <http://www.ntf.se/verksamheten/aldre/>

¹⁴¹ Äldre i trafiken - en fråga om Tillgänglighet, Rörlighet och Livskvalitet. Pågående projekt vid Institutionen för Teknik och Samhälle, Lunds Tekniska Högskola.

<http://www20.vv.se/fudinfoexternwebb/pages/ProjektVisaNy.aspx?ProjektId=557>

¹⁴² (Vägverket, 2007e)

A.3.1.5. Delmål: Tillgänglighet

Delmålet om tillgänglighet har idag följande ordalydelse:

Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

Regeringen anser att staten har ett ansvar för att tillgodose alla transportbehov som behövs i ett väl utvecklat samhälle, oavsett om det gäller person- eller godstransporter. Transportsystemet bör därför utvecklas så att det skapar den tillgänglighet som fordras för att kunna arbeta, ta ansvar för hem och familj, utnyttja service samt i övrigt ha ett fungerande vardagsliv och upprätthålla goda sociala kontakter. Enbart åtgärder i transportsystemet kan dock inte skapa tillgänglighet, utan det är också betydelsefullt hur bebyggelse och olika verksamheter utformas och lokaliseras.¹⁴³

Vad innebär egentligen tillgänglighet?

Ett första konstaterande är att delmålet om tillgänglighet både omfattar tillgänglighet till transportsystemet, och hur transportsystemet ger tillgänglighet till exempelvis arbetsmarknad och service. Vid den årliga måluppföljningen görs ett försök att väga samman tillgänglighetsförändringarna hos de olika transportslagen till en samlad bild. SIKA:s bedömning i den senaste måluppföljningen är att etappmålet om successivt förbättrad tillgänglighet inom regioner samt mellan regioner och omvärlden successivt har uppnåtts¹⁴⁴. Det är dock viktigt att påpeka att resultatet är känsligt för vilka mått som används för att mäta tillgängligheten. Det finns studier som visar att tillgängligheten mätt som medelavstånd till närmaste livsmedelsbutik har ökat med 10 – 20 procent mellan åren 1980 och 1995¹⁴⁵.

Resultaten från måluppföljningen är inte heller entydiga då det finns ett antal mått som visar att tillgängligheten har försämrats. Detta gäller främst tillgängligheten inom storstadsområden som försämrats till följd av ökad trängsel. Resultaten från tidigare måluppföljningar pekar på att tillgängligheten inom väg- och järnvägsnäten förbättrats under senare år, medan tillgängligheten inom flyget försämrats.

Etappmålen om en ökad andel resande med kollektivtrafik har inte uppnåtts även om antalet kollektivtrafikresenärer har ökat. Detsamma gäller målet om en ökad andel cykeltrafik, och sannolikt kommer inte heller etappmålet om en tillgänglig kollektivtrafik för funktionshindrade år 2010 att nås.

Tillgänglighetsbegreppet har givits en bred innebörd och omfattar res- och transporttid, pris, förekomst av alternativ respektive turtäthet i kollektivtrafiken. Res- och transporttiderna ska minska och samverkan mellan olika transportslag ska öka. Dessutom ska målen relateras till kvinnor och män i allmänhet, och trafikantgrupper med särskilda behov såsom barn, äldre och funktionshindrade i synnerhet. Den breda ansatsen av tillgänglighetsbegreppet framgår av etappmålen:

¹⁴³ (Regeringens proposition, 2006)

¹⁴⁴ (SIKA, 2007b)

¹⁴⁵ (Reneland, 2000)

- Tillgängligheten för medborgare och näringsliv inom regioner samt mellan regioner och omvärlden bör successivt förbättras
- Tillgängligheten inom storstadsområden och mellan tätortsområden bör öka
- Kollektivtrafikens andel av antalet resor bör öka
- Senast 2010 bör kollektivtrafiken vara tillgänglig för funktionshindrade
- Cykeltrafikens andel av antalet resor bör öka, särskilt i tätort

Beskrivningen av tillgänglighet skiljer sig mellan olika transportslag. Luftfartsstyrelsen mäter tillgängligheten genom att beräkna hur lång tid det är möjligt att vistas på en destinationsort vid dagsbesök. Vistelsetiderna har beräknats utifrån tidtabellsuppgifter. Luftfartsstyrelsen skiljer mellan tillgänglighet och åtkomlighet. Med A-stads tillgänglighet i flygtrafiken menas hur lång tid det är möjligt för en A-stadsbo att vistas på en viss destinationsort, till exempel B-stad, vid ett dagsbesök. Med A-stads åtkomlighet menas hur lång tid det är möjligt för någon från till exempel B-stad att besöka A-stad om hela resan ska göras under en dag. Enbart vistelsetider på mer än fyra timmar har inkluderats eftersom det inte anses meningsfullt att genomföra förrättningar på kortare tid.

Vägverket använder flera olika tillgänglighetsmått. De beräknar exempelvis hur många personer som har fått ökad eller minskad restid till närmaste centralort eller regionala centrum.

Styrkor och svagheter med det nuvarande delmålet

En styrka med att ha ett delmål om tillgänglighet är att det tar fasta på själva syftet med transporter, nämligen att det är ett medel för att överbrygga geografiska avstånd. Visserligen går det att hävda att transporter ska bidra till att exempelvis öka tillväxten, skapa arbetstillfällen och öka välfärden, men det är en indirekt effekt som uppkommer i samspelet med andra åtgärder som ligger utanför transportsektorn. Att mäta tillgänglighet innebär därför att fokus riktas mot transportsektorns direkta bidrag till ökad välfärd.

En svårighet med att ha tillgänglighet som ett delmål är att det är ett mångdimensionellt begrepp med många betydelser. SIKAs och trafikverkens har definierat tillgänglighet som ”den lätthet med vilken utbud och aktiviteter kan nås, varvid såväl medborgarnas som näringslivets och offentliga organisationers behov avses”. Konkret handlar det om att överbrygga geografiska avstånd för att skapa närhet och kontaktmöjligheter. Konkret har uppföljningen av det nuvarande delmålet omfattat både tillgänglighet till transportsystemet och hur transportsystemet ger tillgänglighet till arbetsmarknad, service, fritidsaktiviteter etc.

Det faktum att förbättringar av infrastrukturen kan omsättas antingen i förkortade restider eller i ett mer utspritt bebyggelsemönster har föranlett SIKAs att vid flera tillfällen hävda att det inte lämpar sig att sätta upp etappmål för tillgänglighet. Orsaken är att det är svårt att utvärdera delmålet i form av etappmål som bygger på restider till exempelvis olika viktiga samhällsfunktioner. Däremot menar SIKAs att det är fruktbart att bedöma hur tillgängligheten utvecklats i förhållande till det övergripande målet om ett ”grundläggande transportbehov”¹⁴⁶.

En svaghet med delmålet om tillgänglighet är att det ensidigt fokuserar mot åtgärder i transportsystemet. Visserligen finns en insikt om att bebyggelsemönstret är betydelsefullt, men det ger inget avtryck i den nuvarande målstrukturen. Resultatet blir att det saknas drivkrafter att välja andra åtgärder än investeringar i transportsystemet för att öka

¹⁴⁶ (SIKA 2000)

tillgängligheten. Besläktad med denna problematik är målkonflikten med delmålet om god miljö. Det finns en uppenbar fara att ökad tillgänglighet sker på bekostnad av ökade emissioner och andra externa effekter.

En annan svaghet är delmålets formulering om ett ”grundläggande transportbehov” som är odefinierad, vilket i princip gör det omöjligt att identifiera graden av måluppfyllelse. Dessutom illustrerar formuleringen på ett tydligt sätt fokuseringen på transportsystemet för att åstadkomma tillgänglighet, en problematik som dock enkelt kan undvikas genom att tala om ”grundläggande tillgänglighet” istället. Återstår då att definiera grundläggande, vilket kan vara nog så besvärligt. När det gäller tillgänglighet till service har Glesbygdsverket ifrågasatt om en gång för alla fastslagna nivåer verkligen skulle bidra till utveckling och likvärdighet över landet¹⁴⁷. De menar vidare att en alltför stelbent tolkning av likvärdighet skulle försvåra en anpassning till lokala förhållanden och i förlängningen försämra för brukarna. Ett klokare angreppssätt är därför att fortlöpande beskriva hur tillgängligheten förändras för olika typer av orter och där man driver på en utveckling där man strävar efter att uppnå bättre förhållanden.

Även etappmålet om att transportsystemet ska vara tillgängligt för funktionshindrade senast år 2010 har varit svårt att följa upp eftersom det är alltför opreciserat. Svårigheten är att bedöma när systemet är ”tillräckligt tillgängligt” för att kunna anses vara tillgängligt. I detta sammanhang används begreppet ’tillgänglighet’ ofta för att snarare beskriva ’användbarhet’, dvs hur användbart transportsystemet är. Detta innebär att om det finns ett järnvägsspår eller en busslinje tillgängligt så kan det ibland ändå inte vara användbart för personer om de av någon anledning inte kan ta sig ombord osv.

Tillgänglighet eller rörlighet – vad är skillnaden och vilka konsekvenser får ett förändrat synsätt?

SIKA anser att det är viktigt att göra en åtskillnad mellan begreppen rörlighet och tillgänglighet. Rörlighet är ett brett begrepp som kan innefatta alla möjliga typer av förflyttningar inklusive social rörlighet, rörlighet på arbetsmarknaden, migration och som ett samlande begrepp för medborgarnas dagliga förflyttningar.¹⁴⁸ I denna framställning begränsas dock rörlighet till att enbart omfatta det faktiska beteendet i form av utförda resor. Rörlighet sätter således själva resan i centrum.

Tillgänglighet definieras som möjligheten att minimera eller överbrygga geografiska avstånd för att skapa närhet och kontaktmöjligheter så att behoven hos såväl näringsliv som medborgare och offentlig verksamhet tillgodoses. Genom tillgänglighet riktas fokus mot det underliggande syftet med transporter – att få tillgänglighet till en funktion. Åtgärder i transportsystemet som gör det möjligt att färdas snabbare till olika målpunkter är den mest uppenbara metoden att öka tillgängligheten, men olika lösningar där informationsteknologi nyttjas kan också utgöra ett alternativ. Exempelvis kan videomöten ersätta fysiska möten och olika tjänster som tidigare krävde förflyttning kan utföras via Internet.

Även bebyggelsemönster och lokalisering av bostäder och verksamheter har betydelse för tillgängligheten genom att det bestämmer hur långa resor som krävs för att nå olika målpunkter, där en utglesad bebyggelse kräver längre resor. I detta exempel är det alltså den utglesade bebyggelsen som driver fram ett behov av flera transporter. Givetvis kan även det

¹⁴⁷ (Glesbygdsverket, 2007)

¹⁴⁸ (Krantz, 1999)

omvända förhållandet gälla, det vill säga att förkortade restider och låga transportkostnader resulterar i ett utspritt bebyggelsemönster.

Transportplaneringen genomgår för närvarande ett paradigmskifte som innebär en förflyttning av fokus från rörlighet till tillgänglighet.¹⁴⁹ Förändringen får konsekvenser för hur problemen definieras och vilka lösningar som prövas. En fokusering på rörlighet har tenderat att finna lösningar som bygger på att öka resandet, exempelvis genom åtgärder för att öka framkomligheten i väg- och järnvägsnäten. Effekten riskerar bli att rörligheten ökar, men att tillgängligheten minskar. Det kanske mest utpräglade exemplet på detta utgörs av den typiska nordamerikanska staden, det vill säga en stad som karaktäriseras av en utspridd bebyggelse som konsumerar mycket mark och där bilen är det huvudsakliga färdsmittlet. Det finns studier som visar på ett positivt samband mellan drivmedelsförsäljning och städens täthet, där de glesa nordamerikanska städerna hamnar i topp.¹⁵⁰ Med fokus på tillgänglighet breddas perspektivet till att även omfatta exempelvis bebyggelseplanering och andra åtgärder för att påverka medborgarnas resvanor.

I Sverige är det kommunerna som har ett helhetsansvar för markanvändning och byggande inom kommunen i enlighet med PBL. Ett ökat fokus på tillgänglighet innebär därför att kommunerna kommer att spela en mer framträdande roll då de besitter många verktyg för att påverka markanvändningen och därmed kan påverka lokaliseringen av olika verksamheter. I PBL framgår att översiktsplanen (ÖP) ska redovisa den avsedda vatten- och markanvändningen, miljö och riskfaktorer samt riksintressen. Genom sin helhetssyn på utveckling och struktur i kommunen är ÖP ett viktigt underlag för infrastrukturplaneringen, även om det är problematiskt att somliga kommuner arbetar med föråldrade planer. Planeringen för trafikanläggningar och den kommunala planeringen regleras i sidoordnade lagsystem, där samordning försvåras av att processerna inte stämmer överens tidsmässigt och att de olika regelverkens krav är olika omfattande och har olika huvudfokus. Det ska dock påpekas att i merparten av de väg- och järnvägsprojekt som nu planeras eller är under genomförande har ett nära samarbete utvecklats mellan kommuner och trafikverken, så att samordnade lösningar kan utvecklas och för att så långt som möjligt undvika dubblade planeringsprocesser.

En enskild kommun är geografiskt sett i många fall alltför begränsad för att motsvara medborgarnas dagliga rörelsemönster. I stor utsträckning ligger exempelvis arbetsplatser och bostäder i skilda kommuner, vilket avspeglas i en ökad arbetspendling över kommungränser. Detta pekar på behovet av en stärkt regional planeringsarena. Idag finns bara två regionplaneorgan i Sverige som kan göra regionplan enligt PBL, Göteborgsregionen, som hittills har valt att inte göra någon regionplan, och Stockholms läns landsting som enligt lag har denna uppgift. Enligt rådande regelverk ska samordning med ÖP särskilt eftersträvas i det regionala tillväxtarbetet, men motsvarande koppling från ÖP till RUP saknas. Idag saknas det således ett regelverk för att hantera dessa planeringsfrågor ur ett helhetsperspektiv på regional nivå, däremot finns flera exempel på mer eller mindre formella samverkanslösningar på mellankommunal nivå. Dessa processer kan därför komma att bli mer ogenomskinliga och investeringsplaneringen kan riskera att präglas av överenskommelser mellan regionens ”starka män och kvinnor”. En grundfråga är därför om inte hela det svenska målstyrningssystemet för olika sektorer måste få tydligare koppling till fysiska planeringsnivåer där ändå helhetsbedömningarna måste göras.

¹⁴⁹ (Litman, 2008)

¹⁵⁰ (Newman och Kenworthy, 1999)

Ett fokus på tillgänglighet istället för rörlighet innebär alltså att lokaliserings- och markanvändningsfrågor får ökad betydelse. Detta bör även avspeglas i de mått som används för att följa upp tillgänglighetens utveckling, vilket exempelvis kan innebära att rena avståndsmått blir intressanta. Avståndet till dagligvaruhandel och dess förändring, inte minst till följd av etableringen av externa köpcentrum utgör ett exempel på ett sådant mått. Även mått som mäter användningen av gång- och cykel kan användas för att påvisa hur väl anpassad bebyggelsestruktur och trafiksystem är till dessa typer av förflyttning.

Tillgänglighet och regional utveckling

Enligt Aschauer har länder som genomfört stora investeringar i infrastruktur utvecklats bättre än andra¹⁵¹. Idén att investeringar i infrastruktur är en utväg för underutvecklade länder eller regioner är tilltalande i sin enkelhet. Enligt detta synsätt bör stora investeringar genomföras i regioner som uppvisar en sämre utveckling i förhållande till andra regioner. Detta synsätt har dock modifierats av andra som har påpekat att det krävs att en region har utvecklingspotential på andra områden om investeringarna ska få avsedd effekt. I mycket svaga områden kan infrastrukturinvesteringar rent av ha en negativ effekt då investeringen öppnar för konkurrens utifrån.¹⁵²

En svårighet med Aschauers teori är att den inte ger någon ledning när det gäller att fatta beslut kring enskilda objekt, exempelvis om det är mest ändamålsmässigt att bygga en järnväg eller motorväg eller vilka orter som bör sammanbindas av den nya infrastrukturen. Teorin ger heller ingen djupare förklaring till varför investeringar i infrastruktur skulle leda till en positiv utveckling.

Förklaringar till varför investeringar i transportinfrastruktur leder till regional utveckling får hämtas på annat håll. Förklaringarna tar oftast sin utgångspunkt i att investeringarna leder till sänkta transportkostnader och kortare restider vilket antas vara till gagn för både företag och privatpersoner. Sänkta transportkostnader medför att kostnadsnackdelen av en avlägsen lokalisering i förhållande till marknaden minskar, vilket innebär att varje anläggning kan producera för ett större omland. Vinsten för företagen ligger i möjligheten till specialisering och att de kan dra nytta av stordriftsfördelar.¹⁵³ De kortare restiderna är även en fördel för resenärer eftersom de gör det möjligt att pendla över stora avstånd på samma tid som tidigare.¹⁵⁴ De längre pendlingsavstånden möjliggör för arbetstagare att behålla sitt nuvarande arbete samtidigt som de exempelvis kan välja en billigare bostad med högre standards längre bort. Alternativt kan arbetstagaren välja ett arbete längre bort från bostaden. Med andra ord det fenomen som populärt brukar benämnas regionförstoring. En bärande tanke med regionförstoring är att befolkningsmässigt stora arbetsmarknader är bättre på att exempelvis generera sysselsättning (Figur A.5). Regionförstoring innebär att två tidigare separata arbetsmarknader smälter samman genom infrastrukturinvesteringar som underlättar pendling. Inflyttning till redan befintliga urbana områden vore ett alternativ, och möjligen ett mer attraktivt sådant ur klimathänseende då det är mer transportsnålt. Av erfarenhet vet vi dock att befolkningsstrukturen påverkas mycket långsamt.¹⁵⁵

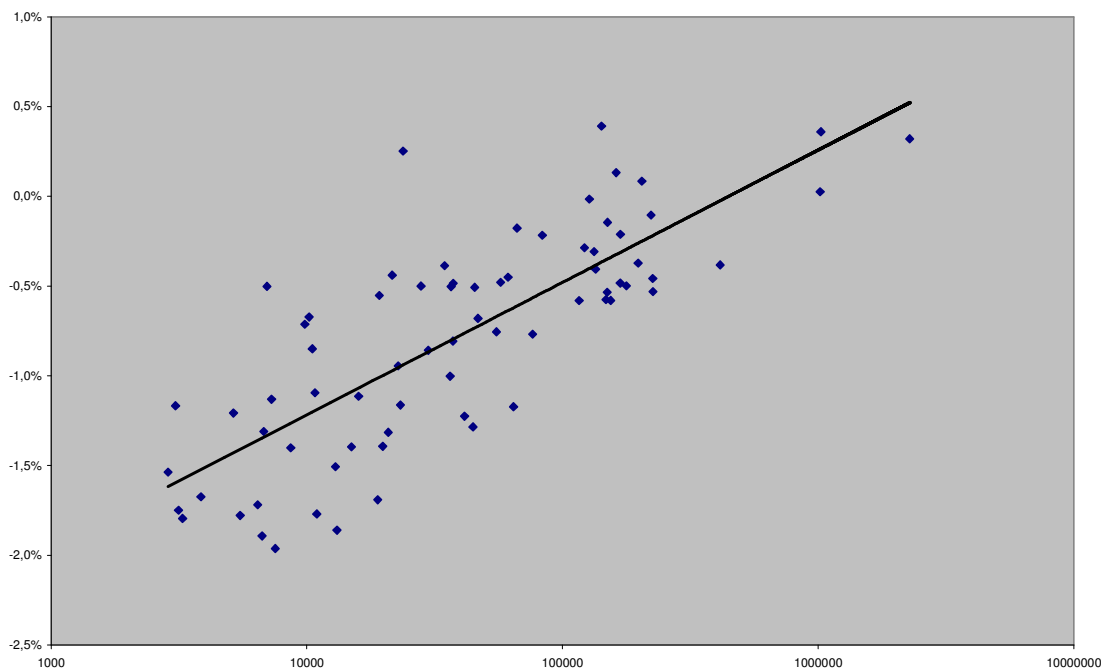
¹⁵¹ (Aschauer, 1989)

¹⁵² (Forslund och Karlsson, 1991)

¹⁵³ (Evers et al, 1987)

¹⁵⁴ (Oosterhaven och Romp, 2003)

¹⁵⁵ (Håkansson, 2000)



Figur A.5 Sambandet mellan genomsnittlig årlig sysselsättningsförändring (%) och regionstorlek i de svenska FA-regionerna 1985-2005

Källa: Nuteks årsbok 2008

Det finns alltså både teoretiskt och empiriskt stöd för att hävda att en väl fungerade transportinfrastruktur är betydelsefull för att åstadkomma en gynnsam regional utveckling. Ett viktigt påpekande är dock att själva transporten om man bortser från vissa turistresor inte har ett egenvärde i sig, utan att transporterna måste sättas in i ett sammanhang för att de ska få ett syfte.

Utredningar och andra förslag på gång

SIKA har tillsammans med trafikverken genomfört en sammanställning av tänkbara mått för uppföljning av de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet, regional utveckling och transportkvalitet.¹⁵⁶ Rapporten innehåller även en del resonemang av mer principiell natur som kan ha bäring på diskussionen kring en framtida målstruktur. En sådan princip är att uppföljningssystemet i sin helhet bör vara trafikslagsövergripande. Detta betyder inte att alla indikatorer behöver vara det, men att de bör presenteras på ett sådant sätt att de kan jämföras med varandra. En förutsättning för att detta ska vara meningsfullt är givetvis att själva målstrukturen är teknik- och trafikslagsneutral.

Den kan också vara värt att nämna att den ovan nämnda rapporten enbart behandlade persontrafik. Överhuvudtaget tycks godstrafik och näringslivets behov varit styvmoderligt behandlat.

¹⁵⁶ (SIKA, 2004b)

A.3.1.6. Delmål: Regional utveckling

Delmålet om regional utveckling har följande ordalydelse:

Transportsystemets utformning och funktion skall bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken samt motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Inom detta delmål gör regeringen en tydlig koppling mellan utformningen av transportsystemet och den regionala utvecklingspolitiken. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Den främsta inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken är att stärka de lokala arbetsmarknadsregionernas funktionssätt med olika medel. Regionförstoring framhålls som ett medel att skapa förutsättningar för en ökad specialisering av näringslivet, arbetskraft och utbildning, samtidigt som den möjliggör en mer differentierad arbetsmarknad. Hur transportsystemets utvecklas är givetvis av stor betydelse för regionförstoringen.

Denna inriktning framgår tydligt av formuleringen av etappmålet:

- Transportsystemet bör bidra till att regionförstoringen blir hållbar för kvinnor och män i syfte att uppnå väl fungerande arbetsmarknadsregioner

Delmålet om regional utveckling har flera gånger redovisats tillsammans med delmålet för god tillgänglighet, vilket är i överensstämmelse med instruktionerna i flera av trafikverkens regleringsbrev. Av den anledningen ges ingen sammanfattning av hur måluppfyllelsen utvecklats över tid, utan läsarna hänvisas till avsnittet om god tillgänglighet (A.3.1.5).

En svaghet med delmålet om regional utveckling är att transportsektorn endast är en av flera sektorer som påverkar den regionala utvecklingen, vilket medför att det är svårt att avgöra hos vem ansvaret ligger om utvecklingen skulle utebli. Transportsektorns bidrag till regional utveckling är att förbättra tillgängligheten, och uppföljningen av målet har i regel skett med olika tillgänglighetsmått. Det har därför varit svårt att i praktiken skilja delmålen om tillgänglighet respektive regional utveckling från varandra.

Det finns anledning att ifrågasätta om det är rimligt att ha ett etappmål som enbart framhäver ett medel, regionförstoring, för att uppnå väl fungerande arbetsmarknadsregioner. Måldefinitionen innebär en lösning som kan innebära att alternativa lösningar att nå målet förbises. Det tål att upprepas igen att transportsektorns bidrag till måluppfyllelse är ökad tillgänglighet, och att det finns flera sätt att uppnå detta. SIKA menar också att ett mål som tar sikte mot regionförstoring blir motsägelsefullt i förhållande till tillgänglighetsmålet om minskad restid till arbetsplatser. Ett mål som förutsätter ökad rörlighet behöver också avvägas mot sådana miljörelaterade utsläppsmål som motverkas av ökat transportarbete.

A.3.1.7. Delmål: Hög transportkvalitet

Delmålet om hög transportkvalitet har följande ordalydelse:

Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.

Enligt regeringen ska delmålet om hög transportkvalitet ses som ett samlande begrepp för kundnytta. Det påpekas att de flesta konsumenter även har intresse av hög trafiksäkerhet och låg miljöpåverkan, men regeringen menar att dessa egenskaper är knutna till så allmänna samhällsintressen varför de även fortsättningsvis bör hanteras i särskilda delmål.

Följande etappmål gäller för delmålet:

- Kvaliteten i det svenska transportsystemet bör, mätt i termer av tillförlitlighet, trygghet, flexibilitet, bekvämlighet, framkomlighet samt tillgång till information successivt förbättras. Sverige bör arbeta för att kunna jämföra dessa kvalitetstermer med övriga EU-länders
- Passagerares rättigheter bör stärkas

Uppföljningar av delmålet har visat att transportkvalitén totalt sett är god och successivt blir allt bättre. Till undantagen från denna positiva bild hör försämringen av punktligheten inom järnvägs- och flygtrafiken, att andelen vägar med stort spårdjup ökar och att de lågtrafikerade vägarna blir alltmer ojämna.

Det är värt att notera att delmålet om hög transportkvalitet ursprungligen enbart omfattade näringslivets behov. Etappmålen var tydligt kopplade till infrastrukturen och handlade om bärighet, beläggningens kvalitet etc. SIKA menade att etappmålen bör kompletteras med mål som täcker hela transportsystemet och alla transportslag och inrymmer mer av kvalitetsfaktorer som transportkostnader, transporttid och tillförlitlighet.¹⁵⁷ Den nuvarande formuleringen av delmålet har mera av den efterfrågade övergripande karaktären. En kvardröjande svaghet är dock att uppföljningen fortfarande i praktiken i hög utsträckning är inriktad mot tillståndet hos infrastrukturen. Ett faktum som säkerligen beror på att det är betydligt svårare att mäta och följa upp sådana ”mjukare” faktorer som exempelvis trygghet.

En annan svaghet som följer av att uppföljningen av delmålet är inriktad på tillståndet hos infrastrukturen är att den i regel blir transportslagsspecifik. Vägverket redovisar exempelvis spårdjup på väg, och Sjöfartsverket förbättringar av farleder. Frågan är om det inte vore rimligt att uppföljningen av dessa etappmål lösgjordes från den nationella målstrukturen och flyttades till verksnivå.

I likhet med delmålet om regional utveckling har hög transportkvalitet flera beröringspunkter med delmålet om god tillgänglighet. Det är svårt att åstadkomma en god tillgänglighet om standarden på exempelvis väg- och järnvägsnät är låg, vilket betyder att det inte alltid är självklart hur gränsdragningen mellan delmålen ska dras. Transportkvalitet är ett av flera medel för att uppnå målet om tillgänglighet.

¹⁵⁷ (SIKA, 2000a)

Utredningar och andra förslag på gång

Under år 2007 har samtliga trafikverk redovisat ett regeringsuppdrag som gäller indikatorer för delmålet om hög transportkvalitet. Detta uppdrag gäller inte själva målstrukturen, men det kan ändå vara intressant att ta del av resonemanget kring framtagandet av indikatorer. I rapporterna föreslås en hel del konkreta indikatorer som bygger på uppgifter som redan samlas in av de berörda myndigheterna. I några fall är det justeringar av redan befintliga indikatorer. Banverket föreslår exempelvis att tågförseningar relateras till trafikvolymen. Det konstateras att svårigheten ligger i att finna lämpliga indikatorer för kvalitetstermerna flexibilitet, trygghet, bekvämlighet och passagerarnas trygghet.

A.3.2. Relationen mellan det övergripande målet, delmål och etappmål

Det är inte helt klart hur delmålen förhåller sig till huvudmålet vare sig i beslutsunderlag rörande de transportpolitiska målen eller i tillämpning och uppföljning av de transportpolitiska målen. I den transportpolitiska propositionen 1997/98:56 skriver regeringen att delmålen framför allt bör ses som en precisering av det övergripande transportpolitiska målet. Effekten av denna tänkta precisering minskar dock eftersom delmålen om transportkvalitet, regional utveckling och tillgängligt transportsystem till stora delar överlappar varandra. Delmålen skall inte heller rangordnas sinsemellan utan alla ses som lika viktiga. Etappmålen och deras utformning får då en större roll i preciseringshänseende till det övergripande målet.

Exempel som visar på svårigheten med att använda dagens mål och målstruktur kan hämtas från den senaste inriktningsplaneringen, avseende 2010-2019. Väg- och Banverket har i inriktningsunderlagen¹⁵⁸ tydligt strävat efter att redovisa ett mått på samhällsekonomisk effektivitet genom nettonuvärdeskvoten, NNK. Denna verkar ha utgjort ett viktigt kriterium för sammansättningen av de respektive inriktningarna. Först därefter har effektbedömningar gjorts och transportpolitisk måluppfyllelse bedömts. Det är däremot oklart hur och om optimal transportpolitisk måluppfyllelse avseende delmålen samt långsiktig hållbarhet har beaktats från början vid urvalet och sammansättningen av åtgärder i paketen. Det förfaringsätt som redovisas i inriktningsunderlagen visar att det i praktiken i den långsiktiga infrastrukturplaneringen tycks ske en frikoppling mellan den del av det övergripande transportpolitiska målet som rör samhällsekonomisk effektivitet å ena sidan, och övriga delar av det övergripande transportpolitiska målet samt delmålen å den andra sidan.

Genomläsningen av trafikverkens inriktningsunderlag ger inte heller någon klar bild av hur de transportpolitiska målen beaktats vid sammansättningen av inriktning på de olika budgetnivåerna. Vägverket redovisar i ”Underlag till infrastrukturplaneringen 2010-2019 vägtransportsektorn. 1. Vad kan åstadkommas vid olika ekonomiska ramar. Vägverkets publikation 2007:78. Sid 6.” att grunden för den valda inriktningen är effektivitet, helhetssyn och kundnytta. Hur de transportpolitiska målen, både övergripande mål och delmålen, rankas i det sammanhanget är oklart. Såväl Väg- som Banverket har i sina respektive inriktningsunderlag presenterat en effektbedömning avseende transportpolitisk måluppfyllelse för sina föreslagna inriktningar. Den omvända ordningen, d.v.s att bedömningar av transportpolitisk måluppfyllelse skulle utgöra en grund för hur inriktningarna sätts samman och vad som där prioriteras, saknas. Den del av det övergripande målet som behandlar

¹⁵⁸ (Vägverket, 2007f; Banverket, 2007d)

samhällsekonomisk effektivitet betonas starkt i transportpolitiken vilket ovanstående exempel visar. Tanken är att alla beslut i sektorn ska präglas av samhällsekonomisk avvägning.¹⁵⁹ Det samhällsekonomiska synsätt som utgör en viktig utgångspunkt för transportpolitiken bygger 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. 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 då vara ett sätt att synliggöra de avvägningar mellan olika anspråk på transportsystemet som måste göras. Målstyrning mot del- och etappmål kan därför på olika sätt stödja en transportpolitik inriktad mot samhällsekonomisk effektivitet.¹⁶⁰

Upprättande av mål kan användas som stöd för, eller för att framtinga, bedömningar av åtgärdskostnader eller beskrivningar av konsekvenser på annat sätt av mer långtgående förändringar som påverkar transportpolitiken. Utgångspunkten kan vara mål härledda från en vision för transportsystemets tillstånd på lång sikt. Målen ska vid behov kunna revideras utifrån resultat av uppföljning och utvärdering.

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.

Att fastlägga mål kan förmå olika aktörer i transportsektorn att beakta samhällsekonomiskt relevanta effekter, som de i praktiken hittills saknat tillräckliga motiv eller kunskaper för att beakta. Det kan t ex gälla olika miljöeffekter, som intrångseffekter av infrastruktuursatsningar, och trafikens utsläpp. Mål kan i så fall ses som restriktioner eller randvillkor för den samhällsekonomiska bedömningen av projekt och åtgärder. Mål kopplade till utsläpp kan i vissa fall också utnyttjas för att bestämma kalkylvärden att använda i de samhällsekonomiska kalkylerna. Så har t ex varit fallet för koldioxidvärderingen i ASEK¹⁶¹.

Ett annat motiv för målstyrning är avsaknaden i praktiken av ändamålsenliga ”internaliserande” avgiftsformer för externa effekter, t.ex. för vissa miljöeffekter, jämställdhet och andra fördelningseffekter. Man kan således inte helt lita till den avvägning baserad på generella incitament som samhällsekonomiska kalkyler ger (jfr avsnitt A.3.5.7, avsnitt A.3.5.8 och avsnitt A.3.5.9).

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 fastlägga åtgärds mål motsvarande en effektiv fördelning av trafiksäkerhetsåtgärder på åtgärder riktade mot fordonen, trafikantbeteendet respektive infrastrukturen. Till detta kommer den kanske

¹⁵⁹ (Regeringens proposition, 1998)

¹⁶⁰ (SIKA, 1999b)

¹⁶¹ ASEK = Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler

mest självklara rollen för målstyrning – att uttrycka för statliga myndigheter, regioner, kommuner, näringsliv och andra berörda aktörer på olika nivåer vad som förväntas och i vilken riktning en önskvärd utveckling går. Styrningen av myndigheter och andra offentliga aktörer, behöver inte enbart ske genom kvantifierade mål. Det kan finnas anledning att styra genom att i processmål ange vilka åtgärder som ska vidtas, alternativt genom att ange vilka kriterier, t.ex. samhällsekonomiska bedömningar, som ska utnyttjas för att identifiera åtgärder.

Man kan ställa sig frågan om etappmål i alla sammanhang är lämplig som styrform. Om de är avvägda med hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet, bör samma effekt kunna nå genom att implementera styrmedel (prissättning, investeringsbeslut m.m.), som är baserade på uppgifter om trafikens externa marginalkostnader. Detta förutsätter att man har god kunskap om effekterna av olika transportpolitiska beslut och väljer att överlåta beslut om vilka anpassningar som ska göras till individer och företag. Om man också anser sig veta vilken avvägning mellan olika åtgärder som är den rätta, bör regleringar och normer vara det idealiska styrinstrumentet. Etappmål kan sägas vara en medelväg mellan de båda styrformerna marginalkostnadsprissättning och reglering. Verkligheten kännetecknas av att kunskaperna om effekter och underlag för avvägning mellan åtgärder är ofullständiga. Etappmålen har den positiva effekten att de framlockar en systematisk sökning och analys av olika åtgärder som kan leda i riktning mot de långsiktiga målen.

För flera miljöfrågor är det förhållandevis lätt att hitta mått för att uttrycka etappmål i kvantitativa termer. Det gäller t.ex. utsläpp av luftföroreningar och bullerstörningar. I en del andra fall kan det vara svårare, t.ex. anläggningars inverkan på kultur- och naturmiljön. I sådana fall kan det vara lämpligare att uttrycka etappmålen som processmål, d.v.s. som mål för hur en fråga ska hanteras i planeringsprocessen. Ett exempel på ett sådant mål är etappmålet om jämförd representation i trafikverkens ledningsgrupper.

Miljökvalitetsmål och andra mål utformas i olika sammanhang även på regional nivå. Dessa mål kan variera mellan olika län beroende på förutsättningar och ambitioner, och de kan därmed avvika från de nationella målen. Det innebär också att summan av de regionala målen inte nödvändigtvis överensstämmer med de nationella. Om transportpolitiska etappmål på nationell nivå utformas så att de är avstämde mot de nationella motsvarande målen, kan de därigenom komma i konflikt med regionala mål. På regional nivå upplevs detta ibland som ett hinder att nå de egna regionala målen. Det är därför angeläget att det finns en konsistens mellan mål på olika nivåer, även mot internationellt överenskomna mål. SIKAs har i flera remissyttranden över regionala miljökvalitetsmål påpekat att dessa inte samordnats med de transportpolitiska målen. Detta kan även vara fallet för andra typer av regionala mål t ex i RUP, regionala tillväxtavtal osv.

En jämförelse gjordes för några år sedan mellan svensk, dansk och holländsk transportpolitik¹⁶². En viktig ingrediens i de jämförda ländernas transportpolitik är en uppsättning mål. I rapporten konstateras att man, på något undantag när, misslyckats med att nå målen. Utvecklingen går i flera fall i en annan riktning än vad målen anger. Flera förklaringar till misslyckandena ges liksom förslag till vägar att vrida utvecklingen i riktning mot målen. När det gäller regeringarnas roll pekar Tengström på att man inte har analyserat konflikter mellan miljömål och andra transportpolitiska mål, att man inte har insett att införande av miljömål i transportpolitiken kräver en ny uppsättning styrmedel samt att man inte har analyserat svårigheterna att införa styrmedel som kan leda till att de fastställda miljömålen uppnås.

¹⁶² (Tengström, 1999)

Den genomförda inventeringen och analysen av den nuvarande transportpolitiska målstrukturen visar sammanfattningsvis att flera viktiga aspekter belyses i den nuvarande strukturen, samt att det finns tillgång till verktyg som skulle kunna möjliggöra en adekvat tillämpning av och avstämning gentemot de transportpolitiska målen i t. ex. relevanta planeringssituationer. Inventeringen och analysen visar samtidigt att de transportpolitiska målen inte fullt ut beaktas eller får genomslag idag i de beslutssituationer där de är relevanta.

A.3.3. Transportpolitiska principer

Som utgångspunkter vid val av styrmedel och för övrigt arbete med att nå de transportpolitiska målen, finns följande fem transportpolitiska principer¹⁶³:

- Kunderna skall ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport skall utföras
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag skall främjas
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader skall vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

A.3.4. Måluppföljning – när vi målen?

I trafikverkens sektorsrapporter görs årliga uppföljningar av utvecklingen i förhållande till del- och etappmål för respektive trafikslag. SIKA har uppdraget att sammanställa en årlig måluppföljning för hela transportsektorn vilken baseras på trafikverkens sektorsrapporter, SIKA:s statistik och nationella utsläppsrapporteringar.

En genomgång av måluppföljningar från senare år¹⁶⁴ visar sammanfattningsvis att målen är svåra att följa upp och utvärdera. Graden av måluppfyllnad kan sammanfattas som *svårbedömd* på flera områden och *låg* på andra områden. Detta innebär en risk för att dagens system för målstyrning inte leder till att transportpolitiken uppnår sina syften, vilket utgör en viktig anledning till revision av målens utformning, men också till en översyn av formerna för målens tillämpning.

Att uppfyllnadsgraden är svårbedömd är främst en effekt av att målen är mycket generellt formulerade och att även etappmålen är diffusa, utan möjlighet till kvantitativ eller på annat sätt stringent uppföljning. Exempelvis utgör överlappningen mellan delmålen om tillgänglighet, regional utveckling och transportkvalitet eller etappmålet om att ”transportsystemet bör bidra till att regionförstoringen blir hållbar för kvinnor och män i syfte att uppnå väl fungerande arbetsmarknadsregioner”.

Att uppfyllnadsgraden är låg för de mål som faktiskt är möjliga att följa upp kan förklaras av att det saknas ledning till hantering av målkonflikter. Delmålen avses vara likvärdiga uttryck för transportpolitikens syfte, men i praktiken måste de vägas mot varandra. Avvägningen

¹⁶³ (Regeringens proposition, 2006)

¹⁶⁴ (SIKA, 2007b; SIKa, 2008)

försvåras också av t.ex. att etappmålet om antalet döda i trafikolyckor betraktas som orealistiskt. Men framförallt kan den låga graden av måluppfyllnad förklaras av en otydlig ansvarsfördelning i samhällsplaneringen. Detta gäller horisontellt mellan olika myndigheter på det nationella planet, t.ex. i ansvarsfördelningen mellan trafikverken eller i den finansiella styrningen mellan departement och trafikverk. Men det gäller även vertikalt i samspelet mellan transportplanering och övrig samhällsplanering på olika geografiska nivåer. Grundläggande för en transportpolitisk målstruktur är att tillämpning såväl som uppföljning och utvärdering av en sådan ska möjliggöra att transportsystemet betraktas i ett övergripande perspektiv. Detta gäller trafikslagsövergripande. Innebörden behöver också utvidgas till att vara övergripande vad gäller möjliga medel för att åstadkomma tillgänglighet, även vad gäller medel som ligger utanför transportsektorn såsom lokalisering, andra typer av kommunikationer - etc. Optimering inom t ex ett trafikslag sammanfaller inte nödvändigtvis med optimering på trafikslagsövergripande nivå.

A.3.5. Målen tillämpning

Exempel på situationer där de transportpolitiska målen idag tillämpas eller i högre grad borde tillämpas är:

- Fysisk planering enligt PBL – bygglov, detaljplaner, översiktsplaner, regionplaner samt i program för och yttranden över dessa
- Planering enligt väg- och järnvägslagen – förstudie, järnvägsutredning etc
- Planering som rör hamnar, farleder och flygplatser
- Planering rörande riksintressen för transportinfrastruktur
- Långsiktig planering av transportinfrastruktur – t ex inriktningsplanering och åtgärdsplanering
- Riksdagsbeslut om inriktningsbeslut och planeringsramar i långsiktig infrastrukturplanering och annan planering som rör transportsystemet
- Regional utvecklingsplanering
- Uppföljning
- Utvärdering

De transportpolitiska målen används idag i första hand för uppföljningar av transportsektorns utveckling. I trafikverkens sektorsrapporter görs årliga uppföljningar av utvecklingen i förhållande till del- och etappmål för respektive trafikslag. SIKÄ har uppdraget att sammanställa en årlig måluppföljning för hela transportsektorn vilken baseras på trafikverkens sektorsrapporter, SIKÄ:s statistik och nationella utsläppsrapporteringar.

Målen och etappmålen grad av uppfyllnad används i viss mån också som underlag för strategiska diskussioner kring framtida policy och åtgärder. På regerings- och riksdagsnivå sker detta i samband med beslut som rör transportsektorn. De statliga trafikverken, länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan, kommuner, landsting och trafikhuvudmän är de offentliga aktörer som på olika sätt och på olika nivåer samt i olika skeden ansvarar för planering av transportsystemet. De beslut som fattas i de olika stegen av planeringen är av varierande karaktär.

Delmålen uttrycker vad som på lång sikt eftersträvas inom transportpolitiken. Etappmålen främsta uppgift kan sägas vara att utgöra vägledning för regeringens egen verksamhet¹⁶⁵. I detta avseende kan målen betraktas mer som "statliga" än som "nationella". Ansvar för att genomföra målen kan inte direkt decentraliseras till trafikverken och andra berörda myndigheter, eftersom dessa inte förfogar över de styrmedel som krävs för att nå målen. Etappmålen har emellertid betydelse för trafikverken i deras roll som sektorsansvariga. I den rollen har myndigheterna till uppgift att förse regeringen med beslutsunderlag för att ta fram åtgärdsstrategier för att nå fastlagda etappmål och att fortlöpande utveckla målen.

Strukturen med ett övergripande mål och 6 delmål syftar till ökad tydlighet kring transportpolitikens långsiktiga mål. Då etappmålen ska utgöra konkretiseringar av delmålen i ett kortare perspektiv, har de i praktiken tolkats som mest direkt styrande. Emellertid blir systemet ottydligt på denna nivå eftersom etappmål kan komma i konflikt mot varandra, mot

¹⁶⁵ (SIKÄ, 2003b)

andra delmål, mot det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet eller mot mål inom andra politikområden som t.ex. miljöpolitiken eller regionalpolitiken. En viktig fråga i det sammanhanget är i vilken mån åtgärder för att nå ett etappmål samverkar med eller motverkar strävanden att nå dessa andra mål.

En del sådana avvägningar sker idag t.ex. inom ramen för den fysiska planeringen enligt PBL. Kännetecknande för den fysiska planeringen är att den anlägger ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på samhällsstrukturens utveckling, kan visa på sambanden mellan bebyggelse och transportinfrastruktur och ger möjlighet till avvägningar mellan olika intressen. Den rymmer också en politisk förankring genom en demokratisk process med ett medborgardeltagande i reglerade former.¹⁶⁶

Nedan redogörs för de transportpolitiska målens roll i några centrala planeringsprocesser på olika nivåer.

A.3.5.1. Långsiktig planering av transportinfrastruktur nationellt och regionalt

Den långsiktiga infrastrukturplaneringen av transportinfrastruktur kallas också investeringsplanering. Denna beslutas av riksdagen i två steg; inriktningsplanering med separat inriktningsbeslut och åtgärdsplanering dels av respektive trafikverk beträffande de nationella näten, dels länsvis där ramarna fördelas av riksdagen. I denna process sker inflytande från regional och kommunal nivå samt från övriga samhällssektorer genom remissförfaranden och genom dialoger där kommuner, regioner/länsstyrelser, intresseorganisationer m fl deltar. Den regionala nivåns inflytande i nu pågående inriktnings- och åtgärdsplanering¹⁶⁷ är förstärkt jämfört med tidigare planeringsomgångar. I inriktningsplaneringen lämnades t ex särskilda regeringsuppdrag om framtagande av underlag till Regionerna Västra Götaland och Skåne.

På den regionala nivån beslutar länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan om länstransportplaner som ger en helhetsbild av länets infrastruktur eftersom även de nationella objekten ska redovisas i dessa planer. Kommuner och regionala intressenter är företrädare under framtagandet av länstransportplanerna.

I den långsiktiga infrastrukturplaneringen är det inte alltid klart vilken roll de transportpolitiska målen har i förhållande till andra krav och mål i prioriteringar och avvägningar. Ett aktuellt exempel är regeringens direktiv till förhandlingen om Stockholms infrastruktur¹⁶⁸, där de transportpolitiska målen inte omnämns även om delar av de transportpolitiska målen anges i förutsättningarna för vad som ska beaktas.

När de transportpolitiska målen refereras till vid långsiktig infrastrukturplanering är det ofta svårt att utläsa målkonflikter eller målsynergier. Viktigt är också ett trafikslagsövergripande angreppssätt – kan åtgärder i respektive trafikslag också bidra till ökad måluppfyllelse avseende transportpolitiska delmål som rör andra trafikslag? För att beslutsfattarna ska kunna

¹⁶⁶ Enligt ett av delmålen i miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* ska fysisk planering och samhällsbyggande senast år 2010 grundas på program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för resurssnåla transporter förbättras. Vissa strukturer för markanvändning och bebyggelse är mer transportsnåla än andra genom att de möjliggör kortare resor och en bra försörjning med kollektivtrafik. Efterfrågan på en fysisk planering som styr mot sådana strukturer kan antas öka om de interna och externa transportkostnaderna stiger.

¹⁶⁷ Avseende tidsperioden 2010-2020.

¹⁶⁸ Uppdrag att utse förhandlingsman om Stockholms infrastruktur. Näringsdepartementet N2006/9229/IR.

fatta väl avvägda beslut anser SIKA att det är viktigt att beslutsunderlaget belyser sådana aspekter. I den senaste inriktningsplaneringen påpekade SIKA att målsynergier och målkonflikter mellan olika transportpolitiska mål och andra mål som trafikverken ställt upp i arbetet med inriktningsunderlagen behöver beskrivas bättre än vad som var fallet i inriktningsunderlagen. Hur ser till exempel målsynergier eller –konflikter ut mellan trafiksäkerhets- och tillgänglighetsmålen inom vägtrafiken? En studie av VTI¹⁶⁹ pekar t ex på målkonflikten mellan trafiksäkerhet och kraven på framkomlighet i form av allt kortare restider och därmed ofta högre hastigheter. I studien har intervjuer gjorts med lokala politiker och trafikplanerare i ett antal kommuner i Östergötland. Enligt de flesta trafikforskare är sänkta hastigheter det främsta vapnet för att få ner dödsolyckorna i trafiken. Men i valet mellan lägre hastigheter och snabba pendlingsmöjligheter, så prioriteras snabbheten av planerare och politiker enligt studien.

A.3.5.2. Planering enligt väglag och lag ombyggnad av järnväg (banlagen)¹⁷⁰

All järnvägsplanering och all planering av statliga vägar sker enligt dessa lagar i planeringsprocesser som formellt är fristående från investeringsplaneringen. Meningen med planeringsprocessen är att den skall ge Banverket/Vägverket ett gott beslutsunderlag, garantera samordning med andra aktörers planering och ge goda möjligheter till insyn och påverkansmöjligheter för dem som berörs. Planeringsprocessen består av några väldefinierade skeden, där arbetet successivt fördjupas från översiktliga studier till detaljprojektering och där resultaten från ett skede ger utgångspunkter för nästa skede. I planeringsprocessen som (frånsett några särdrag som vi här bortser ifrån) är identisk för de olika lagarna ingår dels respektive trafikslagsspecifika tekniska krav, dels miljöbalkens hänsynsregler (2 kap MB) och hushållningsbestämmelser (3 och 4 kap MB) samt reglerna för miljökonsekvensbeskrivningar (6 kap MB) och regler för tillåtlighetsprövning hos regeringen (17 kap MB). Den färdiga arbetsplanen får inte strida mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Däremot finns i denna lagstiftning inga direkta krav på samordning med översiktsplan enligt PBL (förutom att hushållningsförordningen begär en hänvisning till ÖP).

Den fysiska planeringen av vägar och järnvägar omfattar idé, förstudie, väg/järnvägsutredning, regeringens tillåtlighetsprövning och upprättande och godkännande av järnvägsplan. Hela processen kan för ett större projekt ta mellan 5 och 10 år, beroende på frågans komplexitet och eventuella överprövningar. För att de senare skedena i planeringsprocessen ska genomföras är projektet i allmänhet medtaget i investeringsplaneringen.

Den fysiska planeringen av vägar och järnvägar begränsas till det stråk som transportanläggningen omfattar och är inriktad på att genomföra en tekniskt komplicerad anläggning. I processen delas anläggningen upp i flera delar, men den hänger samman genom flera kommuner, kanske län, och har en starkt strukturbildande verkan för de orter och bygder som berörs, bl.a. genom barriäreffekter och genom bytespunkternas och av- och påfarternas lokalisering och frekvens. Processen är reglerad (alla steg måste vara med) och tar lång tid för de större projekten, med MKB-krav i två steg som leder till rättsverkande beslut. Processen drivs och ägs av trafikverket (verksamhetsutövaren) som samråder med de berörda intressenterna (även statliga sektorföreträdare). Länsstyrelsen beslutar om betydande miljöpåverkan och godkänner MKB vid två tillfällen. Regeringens tillåtlighetsprövning krävs

¹⁶⁹ (Summerton och Svensson, 2007)

¹⁷⁰ Källa: Järda Blix, Boverket

enligt Miljöbalken för alla större trafikaneläggningar innan arbetsplan fastställs av respektive trafikverk. Prövningen enligt väglagen och banlagen är en miljöbalksprövning.

A.3.5.3. Utpekande av riksintressen för transportinfrastruktur¹⁷¹

Enligt förordningen om hushållning med mark- och vattenområden utpekade anspråk på riksintressen för transportinfrastruktur av trafikverken, vilka senare bekräftas i rättsverkande beslut i samband med detaljplaner eller genom Regeringsbeslut¹⁷². Mark- och vattenområden för såväl befintliga, planerade som vissa framtida anläggningar kan pekade ut. Anläggningens funktion i transportsystemet har en grundläggande betydelse och funktionen kan vara av internationell, nationell eller särskild regional karaktär. Länkar och noder av betydelse för samverkan mellan transportslagen kan ha en särskild betydelse. Även lägesbundna naturförutsättningar kan anges som riksintresse.

Boverket har i samråd med trafikverken tagit fram underlag för hur transportsektorns riksintressen ska bedömas och redovisas¹⁷³. Där anges att tillämpningen av funktionsbegreppet, dvs anläggningens *funktion i transportsystemet* är vägledande vid utpekande av riksintressen för kommunikationer. Ett sammanhållet transportnät är av ett nationellt intresse. I beslutet anges gemensamma och övergripande förutsättningar som ska vara uppfyllda för att områden ska pekade ut som riksintressen för transportsektorn. Med stöd av dessa övergripande förutsättningar har varje trafikverk ansvar för att se över och peka ut de anspråk på riksintressen för kommunikationer som verket bedömer vara av riksintresse för transportsektorn. Därvid skall respektive verk i sina beslut ange motiv för i vilket avseende funktionen bör skyddas. Här har Naturvårdsverket fört fram att utpekande av riksintressen ska behovsbedömas med avseende på behovet av miljöbedömning pga betydande miljöpåverkan. ”Betydande miljöpåverkan” leder till krav på miljökonsekvensbeskrivning av hur miljömålen beaktas, inkl. God bebyggd miljö.

Det planeringsunderlag rörande riksintressen för transportinfrastruktur som redovisas av de centrala verken förvaltas av länsstyrelserna som ska lämna underlag till kommunernas planering enligt PBL. Länsstyrelserna svarar för att samordna och bevaka statens intressen i dialogen kring region-, översikts- och detaljplaner. Ett område som bedömts vara av riksintresse för kommunikationer ska enligt miljöbalkens bestämmelser skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen.

Miljöbalkens bestämmelser om riksintresse ska tillämpas vid beslut om planläggning och bygglov enligt PBL samt vid ändrad markanvändning vid beslut enligt miljöbalken och en rad andra lagar såsom väglagen och lagen om byggande av järnväg. Slutlig prövning av riksintressets status som riksintresse sker först vid rättsverkande beslut. Ett rättsverkande skydd mot att t.ex. ny bebyggelse skulle kunna medföra restriktioner för trafikfunktionen kan vara bestämmelser i detaljplan.

Bestämmelserna om riksintressen enligt 3 kap miljöbalken ses för närvarande över av Miljöprocessutredningen¹⁷⁴

¹⁷¹ Källa: Järda Blix, Boverket.

¹⁷² Källa: Järda Blix, Boverket.

¹⁷³ Beslut 1999-07-05, Boverkets dnr B411-670/98.

¹⁷⁴ M2007:04, tilläggsdirektiv Dir 2007:184.

Det finns underlag om riksintressen för transportinfrastruktur där inte de transportpolitiska målen nämns alls, och där det inte framgår alls huruvida de transportpolitiska målen och möjligheterna att utpeka riksintressen som bidrar till att uppfylla dessa har utgjort ett kriterium i utpekandeprocessen¹⁷⁵.

A.3.5.4. Fysisk planering enligt PBL¹⁷⁶

Den fysiska planeringen enligt PBL bygger på kommunernas planmonopol och helhetsansvar för markanvändning och byggande inom kommunen. Statens ingripandemöjligheter begränsas till riksintressen, miljö kvalitetsnormer, hälsa och säkerhet samt mellankommunala frågor. Översiktsplanen ska redovisa allmänna intressen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Grunddragen i mark- och vattenanvändningen, hur kommunen anser att den byggda miljön ska utvecklas och bevaras ska bl.a. framgå av översiktsplanen, och konsekvenserna av planen ska kunna utläsas. Översiktsplanerna är tänkta att ha ett helhetsgrepp på hela kommunens utveckling. De ska avväga mellan olika allmänna intressen med utgångspunkt i den långsiktigt lämpliga mark- och vattenanvändningen, en ändamålsenlig struktur, god livsmiljö och långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden mm. PBL ställer vidare specificerade krav på bebyggelselokaliseringen.

Miljökonsekvenserna ska redovisas enligt bestämmelserna i miljöbalken om miljöbedömningar. Översiktsplanen har ingen rättsverkan men ska vara vägledande för efterföljande detaljplanering och bygglovbeslut. Översiktsplanen ska vara aktuell (krav på aktualitetsförklaring under varje mandatperiod) och omfatta hela kommunens yta, men kan fördjupas i vissa delar eller i vissa avseenden, med tillämpande av samma regler och process som för den kommunomfattande ÖP. PBL-kommittén föreslog¹⁷⁷ att översiktsplanens roll ska stärkas. Förtydliganden om fördjupningar och tillägg till översiktsplaner har förts in i PBL.

ÖP-processen i flera steg (samråd, utställning, antagande) har ett reglerat samspel mellan kommunen, medborgarna och olika intresseföreträdare. Samma steg finns i den rättsverkande detaljplaneringen, men de båda processerna är fristående från varandra. Trafikplanerna enligt väglagen och järnvägslagen omfattar endast ett snävt stråk runt anläggningen. När dessa berör planlagda områden och tät bebyggelse krävs ny eller ändrad detaljplan för att trafikplanerna ska kunna fullföljas, eftersom dessa inte får strida mot detaljplan. Detaljplaneringen är också nödvändig för att ta hand om den omgivningspåverkan som trafikanläggningen genererar, att funktionellt och gestaltningssmässigt lösa den aktuella trafikanläggningens inpassning i tätortsmiljön.

Översiktsplanen, med sin helhetssyn på utveckling och struktur i kommunen är ett viktigt underlag för infrastrukturplaneringen. Beträffande de statliga intressena skall ÖP-processen resultera i en överenskommelse mellan stat och kommun. I processen för planering av trafikanläggningar finns inga direkta krav på samordning med översiktsplan enligt PBL, förutom kravet att använda PBL-planer som beslutsunderlag och kravet på kommuner och länsstyrelser att tillhandahålla dessa planer (6 kap Miljöbalken). Vidare anger hushållningsförordningen, (1998:896) att beslutsmyndigheten ska redovisa förenligheten med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna och med gällande regionplan eller kommunala översiktsplan. Om detta ska bli meningsfullt måste ÖP vara

¹⁷⁵ (Sjöfartsverket, 2008b).

¹⁷⁶ Källa: Järda Blix, Boverket.

¹⁷⁷ SOU 2005:77

aktuell och genomarbetad. Översiktsplaneringen är en resurs- och tidskrävande process som drivs med olika ambitionsnivå i kommunerna. Översiktsplaneringen används mest aktivt i expansiva större och medelstora kommuner. Åtskilliga kommuner har föråldrade översiktsplaner som saknar koppling till kommunens nuvarande planeringsförutsättningar. Det finns även exempel på mindre kommuner som tagit sig an ÖP-arbetet som ett mobiliserande och strategiskt verktyg. Ett växande antal kommuner har uppmärksammat behovet av att utveckla den kommunomfattande översiktsplanen till att tydligare fokusera på strategiska frågor som har betydelse för kommunens framtida utveckling.

Planeringen för trafikanläggningar och den kommunala planeringen regleras i sidoordnade lagsystem. Svårigheter att samordna uppstår inte minst av tekniska skäl genom att processerna inte stämmer överens tidsmässigt och att de olika regelverkens krav är olika omfattande och har olika huvudfokus. En grundläggande skillnad är att planeringen enligt PBL drivs av kommunen för att kunna möta och avväga olika sektors intressen. Den kan i detaljplaneskedet vara produktionsförberedande, men andra aktörer ansvarar ofta för genomförandet. Planeringen för vägar och järnvägar drivs och genomförs även i byggskedet av trafikverken, och innehåller tekniska preciseringar som inte inryms i detaljplaneringen.

Det saknas idag i regelverken en bra koppling mellan den regionala och kommunala nivån samt trafikverkens infrastrukturplanering i sina två åtskilda delar, investeringsplanering och ”fysisk” planering (som här avser väg- och järnvägsplan, inte tidigare nämnd kommunal fysiska planering enligt PBL). Den koppling som finns är riksintressena enligt 3 kap Miljöbalken. Riksintresseinstrumentet kan fungera som en brygga mellan de olika planeringsprocesserna, genom att bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas både vid beslut om trafikanläggningar och i planeringen enligt PBL. De allra flesta större trafikanläggningar pekats ut som riksintressen enligt 3 kap 8 § MB och hanteras som sådana i översiktsplaneringen och i den fysiska planeringen av vägar och järnvägar. Härigenom kan kommunikationsintresset hävdas vid avvägning gentemot andra starka intressen, t.ex. för bevarande. Hanteringen av riksintressen följer ett eget samspel mellan central, regional och lokal nivå, där översiktsplanens avvägningar är tänkta att utgöra ”kontrakt” mellan stat och kommun.

PBL-kommittén uppmärksammade brister på samordning mellan den planering och bedömning som sker enligt regelverken för utbyggnad av vägar och järnvägar och planeringen enligt PBL, vilket resulterar i en dubbel planering och dubblerad prövning¹⁷⁸. De regler som ska tillämpas är delvis gemensamma, men det finns också skilda materiella krav. Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar är olika och ansvarsfördelning, roller och mandat skiljer sig också enligt de olika regelverken. Vidare har de rättsverkande planerna olika räckvidd. Kommittén ansåg dock att det inte rymdes inom ramen för PBL-översynen att föreslå en mer långtgående samordning. I stället inriktade kommittén sitt arbete på generella förändringar av PBL:s planformer, som även syftar till att stärka de kommunala planernas roller i sektorplaneringen. Kommittén pekade därvid bl.a. på möjligheterna att använda tematisk fördjupning av översiktsplanen för att belysa och utvärdera alternativa korridorer för infrastrukturutbyggnad.

Kommittén fann att det finns anledning att göra en bredare och djupare analys avseende möjligheterna till en närmare samordning mellan PBL och trafiklagarna inom ramen för en särskild utredning.

¹⁷⁸ (SOU, 2005)

A.3.5.5. Informella planeringsarenor¹⁷⁹

Många nya infrastrukturprojekt har drivits fram underifrån genom lobbyverksamhet och samarbeten mellan kommuner, och näringslivsföreträdare samt politiska regionala grupperingar. Inom ramen för dessa samarbeten, underlagsmaterial har tagits fram (i många fall inom Interreg-projekt). Materialet har spritts och använts i marknadsföringen, och genom att driva diskussioner och seminarier har förankring hos berörda aktörer åstadkommit så att projektet tas in i trafikverkens ordinarie planeringssystem (t.ex. nya nationella och interregionala länkar som Botniabanan, Norrbotniabanan, Ostlänken och Götalandsbanan mellan Jönköping och Göteborg, samt som inomregionalt exempel Simrishamnsbanan.

SIKA anser att det är i dessa initiala skeden som de strategiska besluten ofta fattas långt innan åtgärder tas upp i ordinarie planeringsprocesser. Därför är det viktigt att uppmärksamma dessa arenor för att fullt ut kunna beakta t ex villkoret om Jämställdhet och fördelning, bl a när det gäller jämställd fördelning av deltagande i arbetsgrupper som påverkar den långsiktiga utformningen av transportsystemet.

Även Vägverket utvecklar stråkplanering i samarbeten med berörda kommuner, t.ex. i stråket Linköping-Motala. Denna stråkplanering verkar, med något enstaka undantag, bedrivs i informella former utanför både PBL-systemet och väg- och järnvägsplaneringen. Det är dock fullt möjligt att genomföra dem som mellankommunala planeringsarbeten enligt PBL-systemet.

I merparten väg- och järnvägsprojekt som nu planeras eller är under genomförande har ett mycket nära samarbete utvecklats mellan berörd kommun/kommuner och trafikverken, så att samordnade lösningar kan utvecklas (t.ex. för att spara plats och gestalta trafikrummet integrerat med bullerskydd och bebyggelse) och för att så långt möjligt undvika dubblerade planeringsprocesser. T.ex. används detaljplaneprogramskedet och programsamråd som en brygga mellan ÖP, utredningsplanen för väg eller järnväg och den efterföljande nödvändiga detaljplaneringen (jfr ovan). Dessa samarbeten kräver att de berörda kommunerna avsätter stora resurser, vilket kan vara kännbart i mindre kommuner som har få tjänstemän som sysslar med planering. Ett problem i sammanhanget är att processen för investeringsbeslut i infrastrukturplaneringen ligger på en annan nivå än det direkta planeringssamarbetet mellan t ex kommuner och de statliga trafikverken. Staten kan därför upplevas som en otydlig samarbetspartner.

A.3.5.6. Regional utvecklingsplanering¹⁸⁰

På regional nivå bedrivs även arbetet med framtagande av regionala utvecklingsprogram (RUP) som syftar till att lyfta fram och prioritera åtgärder som befrämjar länets och regionens utveckling. Processen för framtagandet av RUP är inte reglerad vare sig beträffande tidpunkt, geografisk konkretion eller underlag, även om det finns ett krav på att översiktsplaneringen ska beaktas. Länsstyrelsen har en samordnande roll vad gäller statens intressen. RUP-arbetet är kopplat till läns- region-indelningen som sammanfaller, men som har mycket olika karaktär i olika landsdelar. Den förväntas under de närmsta åren förändras.

¹⁷⁹ Källa: Järda Blix, Boverket

¹⁸⁰ Källa: Järda Blix, Boverket

A.3.5.7. Hur sker effektbedömningar rörande måluppfyllelse?

De kanske viktigaste verktygen som används idag för att bedöma måluppfyllelse vid åtgärder i transportsystemet är samhällsekonomisk analys och multikriterieanalys.

Samhällsekonomisk analys är liktydigt med en analys där metoden cost-benefit-analys (CBA) tillämpas. Analysen innehåller ofta såväl monetärt värderade effekter (brukar beräknas i en samhällsekonomisk kalkyl) som beskrivningar av effekter som det inte varit praktiskt möjligt att värdera monetärt.

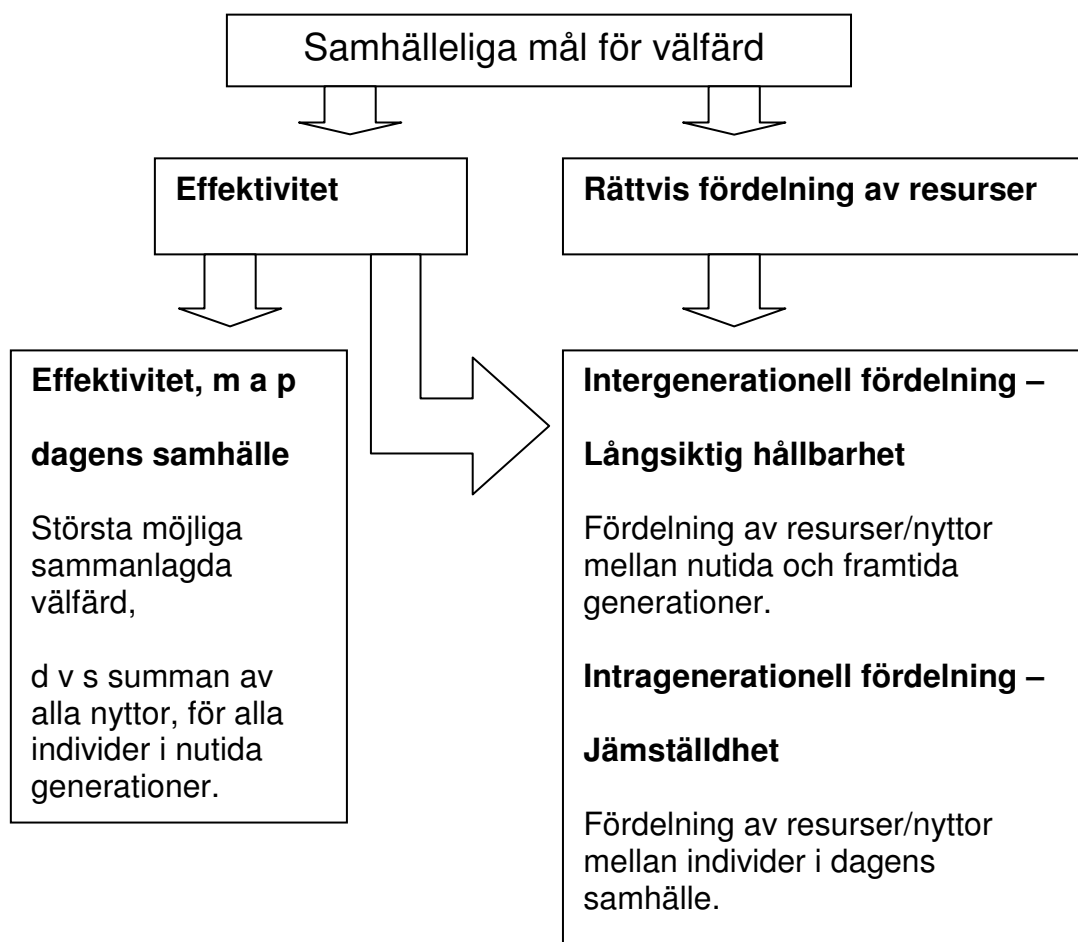
Hur sker värderingen av olika aspekter? ASEK rekommenderar att när samhällsekonomisk metod används i transportsektorn så skall det normalt sett göras enligt traditionellt upplägg av samhällsekonomiska analyser, d v s bygga på värderingar härledda från medborgarnas individuella preferenser. Samtidigt så rekommenderas att de samhällsekonomiska kalkylerna bör kunna justeras så att de svarar mot transportpolitiska mål och restriktioner som är mycket tydligt angivna och i hög grad preciserade. Att samhällsekonomisk analys skulle utgöra grunden för beslutsunderlag inom transportsektorn framstår, enligt den givna rekommendationen, som en underförstådd självklarhet.¹⁸¹

Trotsa att CBA är en väletablerad utvärderingsmetod, finns det anledning att fråga sig om CBA är den enda eller självklart bästa metoden för utvärdering och planering inom transportsektorn? Den intressanta frågan är i hur stor utsträckning CBA kan fånga in de transportpolitiska målen.

I teorin skall CBA kunna fånga in både målet om samhällsekonomisk effektivitet och målet om långsiktig hållbarhet. CBA skall inkludera alla typer av effekter som kan tänkas uppstå i samhället, såväl marknadsprissatta effekter som icke-marknadsprissatta, värderade utifrån preferenserna hos de individer som berörs av effekterna. Även alla effekter som uppstår över tiden skall inkluderas. De problem vi brottas med i praktiken är dels att vissa typer av effekter är svåra att värdera. Dessutom har alltså både marknadsekonomin och CBA en tendens till kortsynthet på grund av bristen på information och osäkerhet om framtiden. Detta problem kan lösas genom att kravet på samhällsekonomisk effektivitet kompletteras med ett krav på långsiktig hållbarhet, så som är fallet inom transportpolitiken. Om det kan garanteras att framtida generationer har en viss miniminivå eller "lagom" nivå, när det gäller tillgång till olika typer av resurser, kan vi undvika åtminstone en del av problemet med att marknadsekonomin tendens till kortsynthet och att framtida generationer inte har någon talan vid utformningen av dagens samhälle. Målet med långsiktigt hållbar utveckling kan ses som

¹⁸¹ Att de grundläggande principerna för samhällsekonomisk analys borde vara vägledande vid väg- och broinvesteringar, framfördes redan 1844 av den franske ingenjören och ekonomen Jules Dupuit. Den filosofiska grunden för välfärdsekonomi och CBA, d v s att samhället bör sträva efter största möjliga lycka åt största möjliga antal, framfördes dock redan i slutet av 1700-talet av Jeremy Bentham. Det var emellertid först från slutet av 1930-talet och fram till 1960-talet som den moderna CBA:n började utvecklas i USA. Från 1960-talet och framåt har den tillämpats även i Sverige och då inom transportsektorn. Transportsektorns har med andra ord varit en föregångare när det gäller tillämpning av samhällsekonomisk analys. Idag tillämpas CBA inom transportsektorn, inte bara i USA utan även i Australien och många asiatiska länder. Inom EU tillämpas CBA även utanför transportsektorn. Europeiska Kommissionen har t.ex. krav på att samhällsekonomiskt beslutsunderlag skall ligga till grund för deras direktiv. År 1987 kom i Sverige den s k begränsningsföreskriften, med tillämpningsföreskrifter av RRV, enligt vilken alla statliga myndigheter var skyldiga att göra samhällsekonomiska konsekvensutredningar inför införanden av nya regler. År 1994 fördes dessa regler över till verksföreskriften, vilket kan ses som en skärpning av dessa regler.

ett fördelningsmål som handlar om rättvis fördelning mellan generationerna (intergenerationell fördelning), till skillnad från det vanliga fördelningsmål om rättvisa mellan individer i nu levande generationer (intragenerationell fördelning) (Tabell A.5).



Tabell A.5. Samhällets övergripande mål, från teori till praktik

CBA klarar alltså inte av att i praktiken hantera problem som har att göra med intergenerationell fördelning av resurser, ej heller intragenerationell fördelning av resurser, d v s inkomstfördelningsproblem som vi har i dagens samhälle (fördelning av resurser mellan olika socialgrupper, mellan kvinnor och män, mellan olika regioner etc.). Traditionell CBA behöver alltså kompletteras med en metod som kan hantera bägge typerna av fördelningsproblem. Ett alternativ skulle kunna vara att tillämpa s.k. viktad CBA. I en sådan analys vägs fördelningsaspekter bokstavligen talat in i kalkylen genom att alla effekter (nyttoförändringar) som ger fördelningseffekter (alla nyttovinster och –förluster som inte kompenseras) viktas med hänsyn till deras respektive bidrag till att en rättvis fördelning uppnås.¹⁸²

¹⁸² Det finns emellertid även andra metoder för att utvärdera fördelningseffekter, t ex måluppfyllelseanalyser, multikriterieanalys (MCA). Mål för långsiktig hållbarhet när det gäller icke-förnyelsebara resurser kan t ex utvärderas med hjälp av livscykelanalys.

Hur är det då med målet om samhällsekonomisk effektivitet, om vi begränsar oss till effektivitet i nuvarande samhälle och för nu levande generationer (en tidshorisont på t ex mindre än 100 år)? Är CBA det enda och bästa alternativet för att utvärdera detta övergripande mål? Enligt principerna för CBA skall alla effekter av en åtgärd ingå i analysen och värderas i monetära termer (betalningsvilja) med utgångspunkt från medborgarnas egna värderingar av nyttan (eller onyttan) av effekterna. CBA är både heltäckande och sammanfattande, eftersom alla effekter för alla individer värderas i en och samma enhet och därför kan jämföras och sammanfattas. Den är också demokratisk eftersom värderingen av effekterna bygger på medborgarnas värderingar. Nackdelarna med metoden är att den ideala kalkylen, där samtliga effekter av en åtgärd är inkluderade och värderade i monetära termer, knappast går att göra i praktiken. Det finns alltid någon eller några effekter där vi, oftast av praktiska skäl, inte har tillgång till ekonomiska värden utan får nöja oss med en kvantifiering eller beskrivning av effekterna. CBA kan också upplevas som en ”ytlig” metod eftersom den inte gör några djupare analyser av var och hur effekterna av en åtgärd uppstår utan enbart registrerar det slutliga konsekvenserna.

Om man jämför CBA med livscykel-analysen (LCA) så går den senare på djupet genom att följa användningen av vissa resurser under en produkts hela livscykel, inte bara den slutliga resursanvändningen då produkten används. Av praktiska skäl tvingas vi att välja mellan att göra analyser på djupet av vissa typer av resurser eller effekter (som t ex i LCA) eller att göra en mera översiktlig utvärdering av samtliga effekter på samtliga resurser (som i CBA). Metoderna är inte jämförbara, och heller inga substitut, eftersom de utvärderar problem från olika utgångspunkter och ger svar på olika frågor. CBA syftar till att ge en sammanfattande helhetsbild av den totala resursanvändningen, medan LCA syftar till att ge en detaljerad bild av användningen av varje specifik resurs samt dess miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv.

Det finns en alternativ metod som ibland framförs som ett alternativ till CBA, nämligen multikriterieanalysen (MCA, även kallad multiattributanalys MAA). Inte heller denna typ av analys är att betrakta som ett substitut till CBA. Den kan däremot fungera som ett komplement till CBA, bl. a. när det gäller effekter som inte är praktiskt möjliga att värdera monetärt utan endast kan kvantifieras eller beskrivas.¹⁸³ Vid utvärdering av en åtgärd enligt MCA formuleras ett antal mål och delmål som i sin tur operationaliseras genom olika mätbara kriterier/attribut som bidrar till att målen uppfylls. Attributen bör väljas så att de speglar målen på ett relevant och heltäckande sätt och att de är unika, d v s att inte flera attribut speglar samma eller liknande mål/delmål med dubbelräkning som följd.¹⁸⁴ För att kunna göra en samlad bedömning av den åtgärd och de effekter som utvärderas med MCA måste de olika uppmätta attributen vägas samman med vikter som speglar attributens relativa betydelse. Dessa vikter kan t ex bestämmas av beslutsfattaren. Om vikterna däremot bestäms av individers betalningsvilja, för respektive attribut, så har vi gjort en CBA.¹⁸⁵ CBA kan med andra ord betraktas som en typ av multikriterieanalys där olika attribut värderas utifrån den nytta de genererar för medborgarna, och där nyttan uttrycks genom betalningsvilja. CBA och MCA är med andra ord två likartade metoder.¹⁸⁶ En skillnad är dock att CBA, genom användningen av priser och skuggpriser som vikter, alltid bidrar till att uppfylla målet om optimal resursanvändning och samhällsekonomisk effektivitet. Om en enskild beslutsfattare (t

¹⁸³ (Hultkrantz & Nilsson, 2004)

¹⁸⁴ Se t ex (Mattsson, 2006) eller (Pearce et al., 2006)

¹⁸⁵ (Mattsson, 2006)

¹⁸⁶ Det finns även metoder för viktad sammanvägning av LCA-resultat. Vissa av dessa viktningmetoder bygger på medborgarnas betalningsvilja. Se t ex (Baumann & Tillman, 2004)

ex ansvarig minister eller statstjänsteman) bestämmer vikterna i en MCA så leder analyserna till optimala lösningar ur beslutsfattarens synpunkt, men kanske inte alltid för samhället som helhet.

Den s.k. cost-effectiveness-analysen kan ses som en kombination av eller ett mellanting mellan CBA och MCA. I en sådan analys värderas kostnadssidan enligt CBA-principer medan intäktsidan beskrivs enligt MCA-principer och hålls konstant för alla alternativ som utvärderas. En sådan analys gör det möjligt att rangordna alternativ efter kostnad, för att uppnå ett visst resultat enligt vissa kriterier, och att ta fram det kostnadseffektiva sättet att uppnå det önskade resultatet (lägsta kostnad för givet ett resultat). Analysen kan däremot inte ge besked om ifall den kostnadseffektiva åtgärden är samhällsekonomiskt effektiv eller inte, d v s om den kostnadseffektiva lösningen är motiverad med hänsyn till värdet av åtgärden.

SIKA anser att CBA bör vara den naturliga basen för utvärderingar av infrastrukturinvesteringar och andra åtgärder med utgångspunkt från samhällsekonomisk effektivitet. I de riktlinjer för harmonisering av projektvärdering, som utvecklats på EU-nivå av HEATCO¹⁸⁷, så förordas CBA som bas för värdering av åtgärder inom transportsektorn, dock med betoning på vikten av att inkludera inte bara effekter inom transportsektorn utan även indirekta effekter i analyserna. Det behövs alltså en metodik för att hantera och redovisa effekter som av olika skäl (mestadels praktiska) inte ingår i den monetärt värderade kalkyldelen av CBA. Frågan är alltså inte ifall vi skall välja CBA eller MCA utan snarare på vilket sätt MCA-tekniken kan komplettera CBA, t ex som metod för att hantera icke-prissatta effekter i CBA och olika typer av fördelningseffekter (långsiktig hållbarhet och jämställdhet mellan olika socio-ekonomiska grupper, regioner etc).

En fråga som måste lösas, om man utvärderar olika övergripande mål och delmål med olika metoder, är hur resultaten från de olika analyserna skall ställas i relation varandra. Det faktum att den svenska transportpolitiken har både ett övergripande mål om samhällsekonomisk effektivitet som utvärderas med CBA, och ett övergripande mål om långsiktig hållbarhet samt ett antal delmål, som utvärderas med andra metoder, kan vara ett sätt att kompensera för det faktum att utvärderingar med CBA i praktiken aldrig kan bli hundra procentigt heltäckande och alltid är behäftade med en viss osäkerhet. Detta förutsätter dock att övriga mål/delmål avser aspekter som inte värderas i CBA, i vart fall inte korrekt. Så är kanske inte fallet idag. Delmålen om hög transportkvalitet och säker trafik gäller effekter som åtminstone delvis ingår i kalkyldelen av CBA. Det finns därför en viss risk för ”dubbelräkning”, om t ex effekter på trafiksäkerhet beaktas både i CBA och i separata analyser av uppfyllnad av delmål. Det är alltså fullt möjligt att effekter på transportkvalitet, trafiksäkerhet kan få större tyngd, jämfört med andra typer av effekter, än vad de borde ha ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt. Delmålet om god miljö kan också var föremål för risken för dubbelräkning, såvida inte det inriktar sig på hållbar utveckling och tillvaratagande av framtida generationers intressen, vilket CBA inte kan förutsättas göra. Delmålen om tillgänglighet, jämställdhet och regional utveckling är i högre grad kopplade till samhällets övergripande mål om rättvisa (intragenerationell fördelning), som inte hanteras av traditionell CBA, och kan därför hellre ses som helt och hållet ett komplement till CBA.

Även om risken för ”dubbelräkning” av vissa effekter inte skulle finnas, så kvarstår problemet med att i slutändan väga samman resultat från olika typer av utvärderingar baserade på olika typer av metoder. Ett problem är att väga samman icke-prissatta effekter i CBA med

¹⁸⁷ <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>

kalkyldelen av CBA. Ett annat att väga samman resultaten från CBA med resultaten från utvärderingen av graden av uppfyllelse av delmålen. Det är relativt enkelt att göra en samlad bedömning av huruvida en åtgärd ger totalt sett positivt eller negativt resultat om samtliga delresultat drar åt samma håll (positivt eller negativt). Att däremot rangordna flera projekt utifrån en samlad bedömning av både monetära och icke-monetära effekter är betydligt svårare, för att inte säga omöjligt, även om de olika typerna av beslutsunderlag skulle peka åt samma håll. I den komplicerade verkligheten har vi dessutom problemet att det kan finnas motsättningar mellan de olika delmålen, sinsemellan och även i förhållande till det övergripande målet. Frågan hur den typen av målkonflikter bör lösas har inget entydigt svar. Eftersom det inte finns några klara kriterier för hur man skall göra avvägningen mellan övergripande mål och delmål så får denna avvägning lämnas till beslutsfattarna. Vad utredare inom transportsektorn däremot kan bistå med är ett allsidigt beslutsunderlag som innehåller både kalkylmässiga och icke-kalkylmässiga konsekvensbeskrivningar.

Rekommendationer enligt ASEK4

CBA bör även fortsättningsvis utgöra grunden för utvärderingar av åtgärder och åtgärdspaket inom trafiksektorn. Den bör emellertid kompletteras med metoder för att utvärdera bl a fördelningseffekter och målet om långsiktig social, kulturell och miljömässig hållbarhet. Den monetärt värderade delen av CBA behöver ofta kompletteras med icke-prissatta effekter som kvantifieras och/eller beskrivs i kvalitativa termer. Det är därför viktigt att utveckla principer och praktiska metoder för hur eventuella icke-prissatta effekter skall redovisas, som komplement till kalkyldelen av CBA.

	Prissatta = kvantifierade + värderade	Ej prissatta (delvis kvantifierade)
Nytta - tillgänglighet		Arbetsmarknad (≈ regionförstoring) Markexploatering
Kostnader	Restidskostnader Investeringskostnader Trafikeringskostnader Drift & underhåll	Restidsosäkerhet & trängsel
Externa effekter		
- Miljö	CO₂-utsläpp Hälsoeffekter	Biol. mångfald Intrång; natur/kultur
- Säkerhet	Dödade Allvarligt skadade	Bullerstörning Folkhälsa
- Fördelning		Regioner Kön etc.
	Samhällsekonomisk kalkyl, Kostnadsnyttokalkyl (t.ex. NNK)	Samhällsekonomisk bedömning

Figur A-6. Bedömningar av samhällsekonomisk effektivitet kan med olika metodval omfatta olika faktorer. Transportmodellerna Sampers och Samgods gör en förenklad kostnadsnyttokalkyl genom Samkalk-modulen.

Etappmålen ska bl.a. avspegla vissa sociala och fördelningspolitiska krav som inte låter sig härledas från kriteriet om samhällsekonomisk effektivitet. Etappmålen går samtidigt inte att bestämma enbart utifrån hållbarhetskraven, eftersom dessa är för oprecist formulerade.

Bestämda etappmålnivåer kan med andra ord inte på något mekaniskt eller vetenskapligt sätt härledas ur det övergripande målet. Det krävs explicita politiska ställningstaganden. Även om samhällsekonomisk effektivitet inte är den enda ledstjärnan vid bestämningen av etappmålnivåer, bör ändå samhällsekonomiska effektivitetsanalyser enligt SIKAs mening också fortsättningsvis ha 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.

A.3.5.8. Problemformulering och alternativgenerering – de första stegen i utformningen av transportlösningar

Utgångspunkten för valet av åtgärdsalternativ bör normalt vara en probleminventering och en hypotes om vilka åtgärder eller kombination av åtgärder som mest effektivt skulle kunna bidra till att uppfylla det transportpolitiska målet. Detta förhållningssätt avspeglas också i fyrstegsprincipen, mer om denna nedan.

Ett första mycket viktigt steg i en beslutssituation i transportpolitiken utgörs av själva problemdefinitionen. Vad är det egentligen som en åtgärd i transportsystemet ska bidra till att åstadkomma? Nyckeln här är att inte utgå ifrån själva åtgärden, t ex bron eller förbifarten. ”Ökad rörlighet” eller ”ökad regionförstoring” är andra exempel på målsättningar som ofta diskuteras men som egentligen fokuserar på åtgärden och inte det underliggande behovet. Det gäller att identifiera det underliggande behovet eller syftet, t ex ”ökad tillgänglighet till arbetsmarknad för boende i region X”. De transportpolitiska målen kan här ses som övergripande ’problem’ som planeringssituationer syftar till att finna lösningar på.

Då problemställningarna tydligt identifierats gäller det att identifiera och prioritera de mest samhällsekonomiskt effektiva åtgärderna. Alternativgenerering, d.v.s. hur tänkbara lösningar tas fram och föreslås på de problem som transportpolitiken syftar till att lösa, är det kanske viktigaste steget i en planeringsprocess. En bredd av olika åtgärdstyper i transportsystemet som kan bidra till att lösa de definierade problemen behöver beaktas.

Avgränsningen mot omvärlden får inte vara för snäv. Den potentiella arsenalen av åtgärder bör således inte begränsas till enbart åtgärder som traditionellt ingår i t.ex. de långsiktiga investeringsplanerna. En planeringsprocess som rör transportsystemet behöver även innefatta styrmedel och andra verktyg inom transportpolitiken. För att åstadkomma en sådan bred ansats med beaktande av olika möjliga åtgärder behövs planeringsverktyg som understödjer detta.

Det finns ofta starka beroenden mellan olika investeringar i transportsystemet, och även mellan investeringar och andra typer av åtgärder. Det betyder att den samhällsekonomiska lönsamheten av att genomföra en åtgärd påverkas av vilka andra åtgärder som genomförs. Vilka avgränsningar som görs när åtgärder analyseras kan därför spela en avgörande roll. Idag tenderar olika åtgärder inom transportsystemet att kalkyleras och konsekvensbeskrivas var för sig. Fyrstegsprincipen¹⁸⁸ kan vara ett hjälpmedel för att kunna bredda alternativgenereringen

¹⁸⁸ Fyrstegsprincipen innebär att alla förslag prövas i följande fyra steg:

och därigenom finna resurseffektiva lösningar. Det är i de tidiga strategiska skedena i planeringsprocessen, i de skeden som problem identifieras och åtgärderna formuleras, som potentialen finns att anta ett trafikslagsövergripande perspektiv. Regeringen har sedan ett antal år ställt krav¹⁸⁹ på att åtgärder i transportinfrastrukturen skall analyseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen. Grundtanken är att ”tänka efter före” i valet av åtgärder för att hushålla med knappa resurser (mark, budget, naturresurser, energi...) – finns det sätt att uppnå önskad eller ”tillräcklig” effekt genom ”billigare” åtgärder eller genom att bättre utnyttja befintlig kapacitet eller infrastruktur? Ett sådant angreppssätt leder till att de mest resurssnåla och effektiva åtgärder och strategier för att nå de transportpolitiska målen kan identifieras.

Förutsättningar för en förutsättningslös prövning med fyrstegsprincipen ges främst i samband med den fysiska planeringsprocessen. Inledningsvis genomförs en förstudie som visar vad som behöver göras på en viss länk eller del av transportsystemet och möjliga lösningar för detta. I förstudieskedet skall den s.k. fyrstegsprincipen tillämpas, dvs. man bör i ett första steg överväga åtgärder som påverkar transportbehov och transportsätt - planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel. Om sådana åtgärder inte bedöms kunna lösa problemen på ett tillfredsställande sätt, övervägs i steg två om det befintliga transportsystemet kan nyttjas effektivare. I steg tre övervägs begränsade ombyggnadsåtgärder. I steg fyra skall större ombyggnads- eller nybyggnadsåtgärder övervägas. Kombinationer mellan åtgärder i de olika stegen kan ge de mest effektiva lösningarna. Steg 1- och steg 2-åtgärder kan i många fall ge större önskad effekt för måluppfyllelse i kombinationer med andra åtgärder i steg 1-4, än var för sig. Ett exempel på detta är Stockholmsförsöket, där kombinationen av styrmedlet trängselskatt (steg 1) och ökat utbud i kollektivtrafiken (steg 2) gav större överflyttning av resande till kollektivtrafiken än om enbart det ökade utbudet i kollektivtrafiken hade införts.

Fyrstegsprincipens tillämpning skiljer sig avsevärt i olika skeden i planeringsprocessen, åtminstone vad gäller typ av åtgärder. På den nationella transportpolitiska arenan handlar det om att formulera de övergripande målen för transportsystemen och att skapa de regelverk, styrmedel och incitament som krävs för att målen ska uppnås. Det handlar också om att fördela de statliga medlen för investeringar och drift av infrastrukturen på ett sådant sätt att de möjliggör en önskad utveckling. På den lokala och regionala arenan handlar det istället om koordinering i detalj av transport- och samhällsplanering som t.ex. underlättar utnyttjandet av kollektivtrafik, markanvändning och lokaliseringsfrågor.

-
- *Steg 1 – Åtgärder som kan påverka efterfrågan på transporter och val av transportsätt.* Exempel kan vara planering, styrning, reglering, prissättning och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt.
 - *Steg 2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem.* Det kan gälla insatser inom styrning, reglering, prissättning och information riktade till transportsystemets olika delar för att det befintliga trafiknätet ska kunna användas effektivare. Ökad trafikering för bättre utnyttjande av befintlig infrastruktur är ett exempel.
 - *Steg 3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.*
 - *Steg 4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.* I dessa steg innefattas förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig sträckning, t.ex. trafiksäkerhets- eller bärighetsåtgärder, respektive mera omfattande om- och nybyggnadsåtgärder i ny sträckning.

¹⁸⁹ (Regeringens proposition, 2004)

Varför har då inte fyrstegsprincipen slagit igenom? I arbetet med deluppdraget om fyrstegsprincipen som genomfördes i den senaste inriktningsplaneringen¹⁹⁰ listades ett antal orsaker till detta¹⁹¹:

- Förslag till åtgärder är inte alltid förknippade med en dokumenterad problemdefinition och beskrivning av hur man kommit fram till åtgärder. Detta gör det svårt att backa och överväga alternativa åtgärder enligt fyrstegsprincipen.
- Beslutsmandat för olika typer av åtgärder ligger på olika nivåer. Trafikverken råder inte över samtliga åtgärder som krävs i de olika stegen. Exempelvis har inte trafikverken mandat att besluta om införande av ekonomiska styrmedel. Trafikverken kan ändå behöva beakta också sådana åtgärder och styrmedel man inte råder direkt över, och i så fall peka ut behovet av dessa för att de transportpolitiska målen ska kunna nås.
- ”Omtagsproblematik” – planeringsprocessen, såväl den legala processen som andra aspekter av planeringsprocessen, är tidskrävande. När projekt stått på ’väntelista’ i många år är det ofta svårt att ta hänsyn till teknik- och omvärldsförändringar.
- Skilda aktörers olika mål – möjliga målkonflikter, t.ex. olika tidshorisonter.
- Splittrat ansvar på regional nivå.
- Markanvändningsplanering görs av kommunerna, och infrastrukturplaneringen av nationella och regionala myndigheter.
- Olika penningpåsar, dvs åtgärder som kan ge önskad effekt för måluppfyllelse omfattas inte av investeringsplanernas budgetramar – försvårar ett förutsättningslöst angreppssätt.
- Fördelningen av budgetramen mellan anslagsposter för investeringar och D&U och sektorsåtgärder låsta redan i direktiven.
- Svårt att få till stånd en effektiv trafikslagsövergripande samordning i de tidiga planeringsskedena.

Ett trafikslagsövergripande synsätt är således av central betydelse. När planering i vägtransportsektorn identifierar behov av att främja ökat resande med kollektivtrafik i tätorter i steg 2 bör t ex såväl kollektivtrafik i form av busstrafik som spårburen trafik omfattas.

Strategisk miljöbedömning¹⁹² är ett annat verktyg som är tänkt att kunna utgöra ett stöd för en bred alternativgenerering men som hittills i svensk transportsektor mest använts för att i efterhand beskriva effekter av färdiga lösningsförslag. Om detta verktyg skulle tillämpas på avsett vis skulle det kunna bidra till ett väl avvägt beslutsunderlag med beaktande av alternativa lösningar som täcker in olika styrmedel och åtgärder som leder till att ett identifierat problem löses.

En fråga kring effektiviteten i målstyrningen gäller om de planeringsansvariga trafikverken har reell möjlighet att planera för optimal måluppfyllnad? Ett transportbehov i samhället kan tillgodoses på olika sätt, med olika påverkan på målnivån. T.ex. kan en spårburen kollektivlösning orsaka mindre klimatpåverkan och bättre trafiksäkerhet än en lösning med utbyggd personbilstrafik. Men då infrastrukturplaneringen huvudsakligen görs separat för olika trafikslag, begränsas möjligheterna till trafikslagsövergripande generering och analys av åtgärdsalternativ. Då finns påtaglig risk för suboptimala lösningar med avseende på måluppfyllnad.

¹⁹⁰ (Banverket, 2007d)

¹⁹¹ (Arbetsgruppen för genomförande av deluppdraget om fyrstegsprincipen i inriktningsplaneringen, 2007).

¹⁹² (Naturvårdsverket, 2001)

Någon egentlig drivkraft för en trafikslagsövergripande planering som också beaktar andra sätt att åstadkomma tillgänglighet för medborgare och näringsliv har hittills inte funnits i dagens planeringsstruktur. För att åstadkomma detta krävs en tydligare samordning organisatoriskt samt också i fördelning av finansiella resurser. SIKAs ser tecken på att den nu pågående åtgärdsplaneringen för 2010-2020, där trafikverken fått i uppdrag att bedriva arbetet mer gemensamt än tidigare, kan vara ett första steg i en önskad riktning.

Trafikverkens möjligheter att välja optimala lösningar ur måluppfyllelsesynpunkt begränsas också till viss del av systemet för statlig anslagstilldelning. De ekonomiska resurserna är i förväg uppdelade på respektive trafikslag (till Vägverket, Banverket etc.) och för varje verk finns också från departementet specificerat hur stor del av medlen som ska användas för infrastruktur, information etc. Det nuvarande systemet för anslagsfördelning begränsar därmed möjligheterna till en effektiv tillämpning av fyrstegsprincipen och därmed möjligheterna till optimal måluppfyllnad och kostnadseffektivitet. En friare disposition av anslagsmedel till transportsektorn skulle därför kunna skapa förutsättningar för en bättre tillämpning av fyrstegsprincipen och därmed en effektivare transportpolitik.

En annan orsak kan vara huruvida målen ses som 'statliga', dvs de 'ägs' av statliga myndigheter, och att de därför inte når fram till andra nivåer i samhället, eller ses som relevanta eller tillämpbara av andra aktörer än statliga myndigheter så att de också kommer till användning i andra sammanhang än sådana där statliga myndigheter har direkt mandat att förfoga över åtgärder.

A.3.5.9. Hur bör CBA användas i alternativgenerering när de transportpolitiska målen tillämpas?

SIKA anser att ett problem i planering av transportsystemet idag, särskilt när det gäller implementering av steg 1 i fyrstegsprincipen, är att det inte tas fram något underlag för att kunna bedöma i vilken riktning och i hur stor grad som efterfrågan på transporter, inom de respektive transport- och trafikslagen, kan behöva påverkas ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt. Ett sådant beslutsunderlag är möjligt att ta fram med hjälp av modellverktygen Sampers och Samgods.

Så länge vi inte analyserar vilka förändringar av fördelningen av trafikarbete mellan olika trafikslag som är samhällsekonomiskt effektiva så blir tillämpningen av de samhällsekonomiska principerna uddlös. De samhällsekonomiska principerna och modellverktygen utnyttjas i så fall inte till sin fulla potential.

I praktiken, i tillämpningen av de transportpolitiska målen, tycks samhällsekonomisk effektivitet i flera skeden behandlas frikopplat från måluppfyllelse avseende del- och etappmålen. När det gäller långsiktig hållbarhet finns en koppling mellan flera av del- och etappmålen och denna del av det övergripande transportpolitiska målet, där del- och etappmål uttrycker en önskad riktning mot långsiktig hållbarhet. I situationer där de transportpolitiska målen tillämpas tycks det dock vara den del av det övergripande målet som rör samhällsekonomisk effektivitet som övervägande beaktas, medan den andra halvan av det övergripande målet samt del- och etappmål tenderar att betraktas först i andra hand. Trafikverken identifierar en inriktning¹⁹³ bestående av ett antal möjliga åtgärder, beräknar deras samhällsekonomiska effektivitet, och stämmer först därefter av måluppfyllelse avseende

¹⁹³(Banverket, 2007d och Vägverket, 2007d)

delmålen. Det sker dock ingen återkoppling så att inriktningarnas sammansättning justeras för att åstadkomma en bättre måluppfyllelse som fortfarande är samhällsekonomiskt effektiv.

En viktig aspekt att komma ihåg är att en och samma åtgärd i transportsystemet kan uppvisa varierande samhällsekonomisk nytta, uttryckt i NNK, beroende på antaganden som görs om omvärldsförutsättningar som påverkar transportefterfrågan såsom råvarupriser, styrmedel för att nå politiskt beslutade mål, etc. Ytterligare en central aspekt är att det utifrån ett tydligt definierat ”problem” som åtgärder i transportsystemet syftar till att lösa kan finnas inte bara en utan flera olika åtgärder, och till och med kombinationer av åtgärder, som ger en samhällsekonomisk nytta, uttryckt i en positiv NNK.

Det är alltså tänkbart att samhällsekonomiskt effektiva inriktningar med optimal transportpolitisk måluppfyllelse avseende delmålen samt långsiktig hållbarhet inte kommer fram i planeringsprocessen. En viktig tänkbar orsak till detta kan vara att den långsiktiga infrastrukturplaneringen idag ofta tenderar att utgå ifrån förslag på åtgärder istället för vilket problem som ska lösas. Utrymme bör därför ges för en process där en tydlig definition av problemen som åtgärderna avser att lösa blir utgångspunkten.

Utifrån en bedömning av transportpolitisk måluppfyllelse borde det således vara önskvärt att tillämpa *en iterativ planering* där bedömning av måluppfyllelse utgör en grund för prioriteringar och där ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att nå måluppfyllelse eftersträvas.

En samhällsekonomiskt effektiv transportpolitisk måluppfyllelse avseende delmål och övergripande mål kan ses som en sådan utgångspunkt för planeringen av transportsystemet. SIKA har därför anfört¹⁹⁴ att det måste beredas utrymme i den långsiktiga planeringen av transportsystemet inkl. dess infrastruktur för ett mer iterativt arbetssätt där åtgärds paket tas fram och justeras för att åstadkomma åtgärds paket med syfte att uppnå optimal transportpolitisk måluppfyllelse.

¹⁹⁴ (SIKA, 2007f)

A.4. Omvärlden

A.4.1. Omvärldsfaktorer

I utformningen av en ny transportpolitisk målstruktur bör även ingå en kartläggning av de viktigaste drivkrafterna som påverkar trafikutvecklingen och vilka problem som ökad trafik kan orsaka.

De viktigaste drivkrafterna bakom transporternas utveckling är befolknings- och sysselsättningsutveckling, geografisk fördelning och sambanden med ekonomisk utveckling, förändringar i näringslivets struktur, utrikeshandel m.m.¹⁹⁵

Befolkningen och dess sammansättning är central för efterfrågan på transporter. Med en växande befolkning är det rimligt att anta att efterfrågan ökar. Åldersfördelningen påverkar resandet genom att rörligheten är större för vissa åldersgrupper. Den geografiska fördelningen av befolkningen påverkar också mängden av transporter, där det är rimligt att en mer utglesad struktur ökar behovet av transporter. Den ekonomiska utvecklingen är betydelsefull genom att stigande inkomster ofta resulterar i ett ökad efterfrågan på transporter. När det gäller efterfrågan på godstransporter är även fördelningen mellan olika branscher betydelsefull. Kvaliteten på infrastrukturen och trafikeringen påverkar både efterfrågan och val av färdväg. Exempelvis tenderar investeringar i infrastruktur att generera ny trafik. Givetvis påverkar biljett- och drivmedelspriser omfattning på resandet.

Med kunskap om utvecklingen av många av de ovanstående faktorerna är det möjligt att göra prognoser över den framtida trafikutvecklingen. Dessa prognoser utgör ett stöd för att utvärdera om det är möjligt att uppnå etappmålen för transportsektorn, eller vilka styrmedel som måste tillgripas för att nå de uppsatta målen. De negativa effekterna från transportsektorn påverkas av följande faktorer:

- Transportarbetet (tonkilometer respektive personkilometer)
- Transportarbetets fördelning på trafikslag
- Transporternas effektivitet/belägningsgrad/lastfaktor (ton per fordon respektive person per fordon)
- Fordonens bränsleförbrukning och specifika emission (liter per fordonskilometer, gram per fordonskilometer respektive dBA, utsläppen är beroende av såväl fordonets som bränslets egenskaper)
- Körsätt (hastighet, accelerationer m.m. påverkar fordonens emission)
- Trafikens geografiska läge (av betydelse för halter och buller)

Trender i dessa faktorerers utveckling:

- Transportarbetet ökar inom alla trafikslag, vägtrafiken mest¹⁹⁶
- Effektiviteten uppvisar inga större förändringar¹⁹⁷
- Bränsleförbrukningen minskar men mycket långsamt – effektivare motorer men större och starkare fordon
- Bränslekvaliteten förbättras i takt med ökade lagkrav i kombination med ekonomiska styrmedel

¹⁹⁵ (SIKA, 2000)

¹⁹⁶ (SIKA, 2005)

¹⁹⁷ (SIKA, 2005)

- Användningen av förnybara drivmedel ökar snabbt till följd av olika incitament men står fortfarande för en mycket liten andel
- Fordonens specifika emission av kväveoxider, partiklar, kolväten m.m. minskar i takt med skärpta emissionskrav i kombination med ekonomiska styrmedel.
- Fordonens specifika emission av koldioxid minskar mycket långsamt. Detsamma gäller för buller
- Förändrade hastighetsgränsen
- Genomslag för ecodriving
- Större utspridning av trafikströmmar

Större utspridning av trafikströmmar Efterfrågan på transporter påverkas även av faktorer utanför Sverige. Till dessa hör den internationella arbetsdelning mellan olika delar som uppkommit som en följd av globaliseringen, inte minst den starka tillväxten i delar av Asien och den ökande efterfrågan på transporter detta har medfört.

Även EU spelar en viktig roll, inte minst beroende på att arbetet med den fria rörligheten genererar flöden av såväl person- som godstransporter. EU arbetar dessutom med egna transportpolitiska mål och indikatorer som finns beskrivna i ”Common Transport Policy” (CTP)¹⁹⁸. I vitboken föreslogs flera åtgärder som kan sorteras in under följande fyra huvudavsnitt:

1. Återupprätta balansen mellan transportsätten
2. Avlägsna flaskhalsarna
3. Placera användarna i centrum för transportpolitiken
4. Kontrollera globaliseringen av transporterna

Av sammanlagt ett 60-tal åtgärdsförslag angavs följande som de viktigaste åtgärderna:

- En vitalisering av järnvägssektorn
- En kvalitetsökning inom vägtransportsektorn
- Främja sjötransporter och transporter på inre vattenvägar
- Företräda tillväxten inom flygtrafiken med höga miljökrav
- Förverkliga en intermodalitet
- Förverkliga det transeuropeiska transportnätet
- Öka trafiksäkerheten
- Utforma en effektiv avgiftspolitik på området för transporter
- Erkänna resenärernas rättigheter och skyldigheter
- Utveckla miljövänliga och effektiva transporter med hjälp av forskning och ny teknik
- Bemästra globaliseringen
- Utveckla miljömål på medellång och lång sikt för att skapa ett hållbart transportsystem

Vid en översyn av vitboken betonades kopplingarna till sysselsättning och tillväxt särskilt, liksom frikopplingen av mobilitet från negativa bieffekter. ”Modal shift” har delvis utgått som centralt behov. Begreppet ”modal shift” användes i CTP explicit för att styra mot överflyttning av transporter till järnväg. Dessa formuleringar har i halvtidsöversynen ersatts av en betoning på överflyttning till ”transporter med lägre miljöbelastning där detta är motiverat”. För att undvika en prioritering av t.ex. snabbhet och flexibilitet över miljöeffekter

¹⁹⁸ (Europeiska kommissionen, 2001).

krävs därför en väl integrerad policy, där dels miljöperspektivet integreras i transportpolicyn och dels ett hållbart transportperspektiv integreras med övriga policies.¹⁹⁹

A.4.2. Transportpolitiska mål i andra länder

En översiktlig inventering av några grannländer har genomförts med avseende på utformningen av nationella system för målstyrning inom transportsektorn. Urvalet av länder begränsades till Finland, Norge och Nederländerna.

A.4.2.1. Finland²⁰⁰

Bakgrund

Den 27 mars 2008 överlämnade Regeringen den första trafikpolitiska redogörelsen till riksdagen i Finland. Beredningen av redogörelsen har letts av trafik- och kommunikationspolitiska ministerarbetsgruppen. I utarbetandet av redogörelsen är det centrala målet en långsiktigare trafikpolitik. Med längre sikt avses här ett tidsspänn på 10–15 år. Dämpningen av klimatförändringen är den mest centrala utmaningen i trafikpolitiken under de kommande årtiondena. De allmänna riktlinjerna för klimatpolitiken i trafiken och de viktigaste trafikpolitiska sätten att dämpa klimatförändringen presenteras.

Det är kommunikationsministeriet som bär ansvar för formulering, bevakning och uppföljning av de transportpolitiska målen.

Innehåll

Redogörelsen för målens inriktning omfattar hela trafiksystemet, i syfte att inte fokusera enbart på trafikleder.

Goda trafikförbindelser anges vara av central betydelse för den regionala utvecklingen. Trafikförbindelserna inverkar på företagens intresse att etablera sig i regionen och stanna kvar där. Kortare restider inom persontrafiken effektiviserar affärsresorna och underlättar även regionernas och kommunernas nätverksbildning för samproducerade tjänster. Trafikpolitiken bör bidra till att stärka Finland som ett land som har konkurrenskraft och är gynnsamt för företag.

Trafikökningen förutsätter att regeringen går in för att möta klimatförändringen genom hållbara trafikpolitiska åtgärder utan att riskera näringslivets verksamhet och transporter.

De strategiska målen 2020 redovisas för fyra olika områden:

- A. Finansieringens principer och långsiktighet
- B. Stöd för områdenas och näringarnas framgång
- C. Klimatförändringen och kollektivtrafiken
- D. Trafiksäkerhet

Nedan följer målen för dessa fyra områdena.

¹⁹⁹ (EEA, 2007)

²⁰⁰ Informationen i detta avsnitt är baserade på kontakter med Leena Silfverberg på miljöministeriet i Finland och (Kommunikationsministeriet, 2008)

A. Finansieringens principer och långsiktighet:

- Finansieringen av trafiken är långsiktig och står på säker grund.
- Ett mångsidigt utbud av finansieringsmodeller som kompletterar budgetfinansieringen finns tillgänglig.

B. Stöd för områdenas och näringarnas framgång

- Trafiknätet erbjuder landets olika delar möjlighet att utvecklas och bevara sin livskraft.
- Det logistiska systemet fungerar effektivt i Finland och erbjuder företag möjligheter att bedriva en konkurrenskraftig verksamhet trots de extra transportkostnader som orsakas av de långa avstånden och det stränga klimatet.
- Konkurrensförhållandena på transportmarknaden är jämlika och ickediskriminerande och väsentliga hinder för konkurrenskraften har avlägsnats. Den finska transportnäringen är konkurrenskraftig på den alltmer internationaliserade marknaden.

C. Klimatförändringen och kollektivtrafiken

- Avsevärt ökade reseolymer för kollektivtrafiken och ingen ökning av resorna med personbil.
- Trafikbehovet har minskat på grund av en tätare stadsstruktur och för att markanvändningen och trafiksystemet sammanjämkats.
- Kollektivtrafiken är ett intressant alternativ inom stora stadsregioner. Områdesanvändningens lösningar stöder sig på kollektivtrafik.

D. Trafiksäkerhet

- I trafikolyckor avlider årligen färre än 150 personer.
- Det tväradministrativa samarbetet kring trafiksäkerhet fungerar väl.

Målen förtydligas i form av upp till 10 ”riktlinjer” per område. Dessa beskriver de viktigaste åtgärderna genom vilka målen kan uppnås.

A.4.2.2. Norge²⁰¹

Förslag till en nationell transportplan

De norska transportpolitiska målen kan preliminärt utläsas från transportmyndigheternas förslag till ”Nasjonal transportplan 2010-2019”. Där är alla målen presenterade och det anges i stora drag hur de ska följas upp. De slutgiltiga målen fastslås först i december 2008 av regeringen.

Planförslaget anger hur transportpolitiken inom givna ramar kan bidra till att uppnå de politiska målen, vilka kostnader detta innebär och vad effekterna blir på kort och lång sikt.

Mål

²⁰¹ Informationen i detta avsnitt är baserad på kontakter med Hans Silborn på Statens Vegvesen i Norge och på olika dokument på www.ntp.dep.no bland annat förslaget till en ”Nasjonal transportplan”.

Norge har utarbetad en målstruktur som ett led i styrningen av transportpolitiken. Systemet är hierarkiskt uppbyggt med ett överordnat mål och fyra huvudmål. Huvudmålen har sedan totalt 13 underordnade etappmål. För varje etappmål finns det ett antal indikatorer. Totalt ger detta 38 indikatorer för rapportering och 3 indikatorer som endast beskriver läget.

Det överordnade målet för transportpolitiken är enligt förslaget

Att erbjuda ett effektivt, tillgängligt, säkert och miljövänligt transportsystem som täcker samhällets behov av transporter och gynnar en regional utveckling. Goda transportlösningar är en förutsättning för hög sysselsättning, god regional utveckling och är värdeskapande.

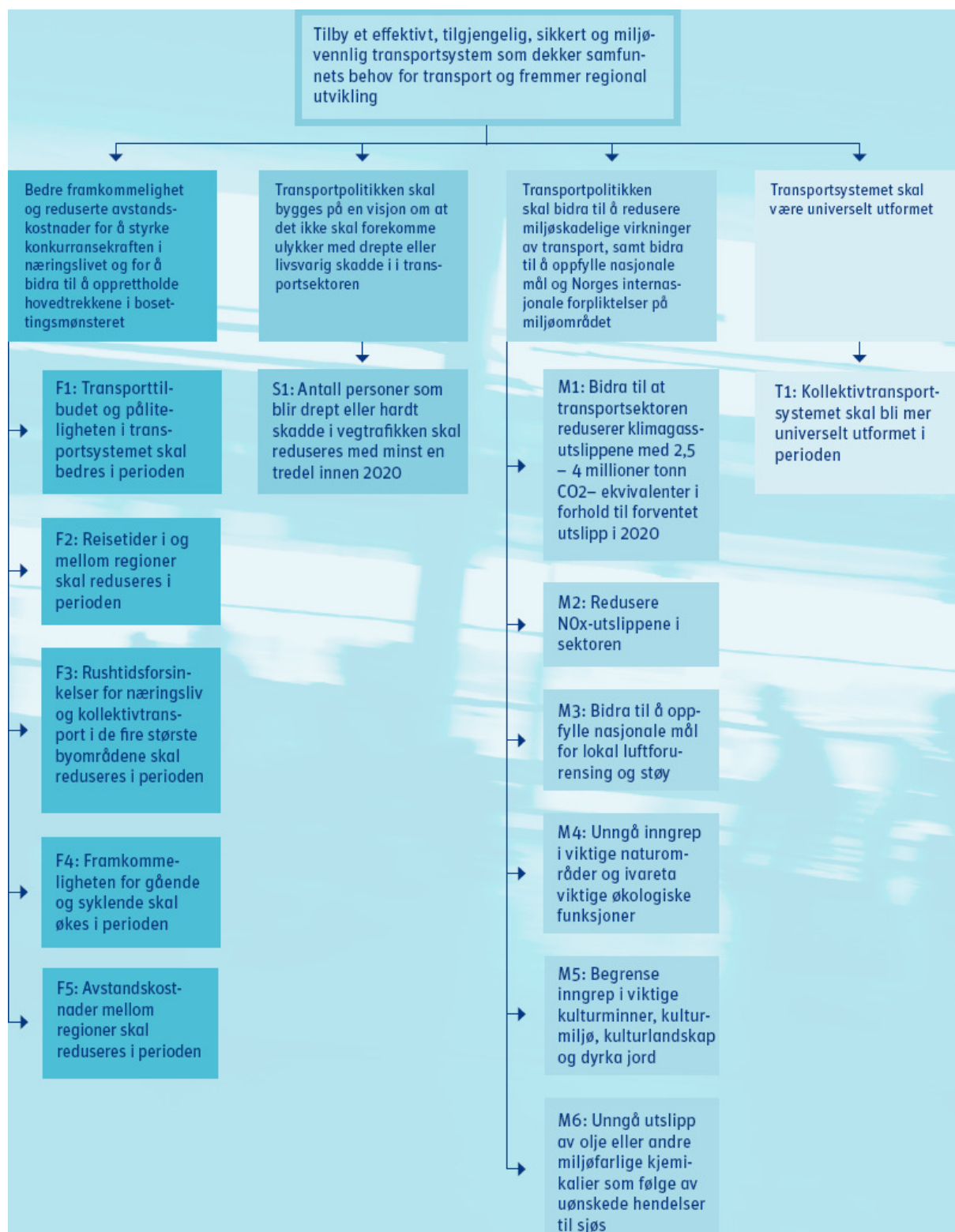
Det överordnade målet är sedan indelat i fyra huvudmålsättningar:

- A. Bättre tillgänglighet och minskade avståndsrelaterade kostnader för att stärka näringslivets konkurrenskraft och för att bibehålla huvudlinjerna i bebyggelsemönstret.
- B. Transportpolitiken ska baseras på en vision om att det inom transportsektorn inte ska ske några olyckor med några dödade eller allvarligt skadade.
- C. Bidra till att reducera miljöskadliga effekter av transporter samt att bidra till att uppfylla de nationella målen och Norges internationella förpliktelser på miljöområdet.
- D. Transportsystemet ska vara universellt utformat. Detta sista mål har att göra med vad som i Sverige motsvaras av delmålet ”Tillgängligt transportsystem”, dvs att transportsystemet generellt måste kunna användas av alla.

Målen kommer utifrån en genomgång av hur dagens trafik- och transportsystem ser ut och vilka brister som finns samt vilka möjlighet till åtgärder som finns. I förslag till planen nämns i rubrikerna följande:

- Transportmängderna ökar och utsläpp av klimatpåverkande gaser ökar.
- Kraftig ökning av godstransporterna de senaste åren.
- Förstärka åtgärderna för att få tillväxten av transporterna att ske med mer miljövänliga transportmedel.
- Transportsystemet tillfredställer inte samhällets krav på framkomlighet och tillförlitlighet.
- En förstärkning av insatserna för att få till stånd en markant minskning av antalet dödade och allvarligt skadade.
- Transportsystemet måste få en universell (tillgänglig) utformning. Idag är inte kollektivtrafiken tillgänglig för alla.

För vart och ett av de fyra huvudmålen finns sedan ett antal etappmål. I Figur A-7 redovisas målstrukturen i sin helhet.



Figur A-7. Den norske målstrukturen

Uppföljning

De fyra huvudmålen pekar mot ett önskat tillstånd som inte är kvantifierat eller tidsatt. Etappmålen uttrycker däremot en önskan om vad som ska uppnås under planperioden och de

tillhörande indikatorerna ska ge information om hur långt det är fram till att uppnå etappmålen.

En del av indikatorerna är samlingsvärden som gäller för hela landet, men för vissa indikatorer har angetts särskilda delar eller sträckor som ska redovisas, exempelvis restidsvinster som ska redovisas för ett antal valda delsträckor. För varje sådan delsträcka finns ett måltal, antingen för förbättring eller för ett visst värde som ska uppnås.

För ett antal indikatorer redovisas måltal för olika ramar (kostnadsnivåer) av planen. Detta beror förmodligen på att detta är ett förslag till plan och att den totala kostnadsramen inte är fastställd än.

A.4.2.3. Nederländerna²⁰²

En nationell fysisk planering

Nederländerna har historiskt sett en stark nationell fysisk planering. Sett landets struktur inses att det behövs en stark sammanhållen idé om hur den fysiska strukturen ska utvecklas.

I en nationell fysisk plan (nota ruimte – spatial planing policy dokument) anger den nederländska regeringen sin vision för den fysiska utvecklingen av landet. Planen antogs av landets första kammare den 17 januari 2007.

Huvudmålsättning för den nationella planeringspolitiken är (1) att på ett hållbart och effektivt sätt skapa utrymme för olika utrymmeskrävande funktioner, (2) att garantera och förbättra livsklimatet och (3) att förbättra de rumsliga kvalitéerna i städerna och på landsbygden. Med hänsyn till den begränsade geografiska yta som finns i Nederländerna måste detta ske på ett hållbart och effektivt sätt och, vilket poängteras, inte endast på ett kvantitativt men även på ett kvalitativt sätt.

Mer specifikt riktar politiken in sig på fyra mer allmänna målsättningar:

- Förstärkning av den internationella konkurrenskraften för Nederländerna.
- Befrämjande av livskraftiga städer och en vital landsbygd.
- Utveckling av viktiga (inter-)nationella rumsliga värden.
- Garantering av säkerheten.

Under ett antal av dessa målsättningar nämns transport och trafik som viktiga för att bidra till uppfyllelsen.

Inför förstärkning av den internationella konkurrenskraften är det viktigt att trängseln i trafiksystemet åtgärdas. Särskild nämns problempunkter i anslutning till de stora städerna och s k mainports (Amsterdams flygplats Schiphol och Rotterdams hamn). Under målsättningen att garantera säkerheten nämns klimatproblemen och den höjning av vattennivån som utgör ett allvarligt hot mot landets säkerhet.

²⁰² Informationen i detta avsnitt är baserade på informationen i ett antal dokument på ett antal webbsidor: <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/?lc=nl> Nederländska departementet för transport, <http://www2.vrom.nl/notaruimte/> om nationell fysisk plan, <http://www.notamobiliteit.nl/> om nationell transportplan, <http://www.vananaarbeter.nl/> om åtgärder utifrån nationell transportplan. Dokumenten har nästan enbart funnits tillgängligt på Holländska.

I planen anges tydligt vilka lägsta värden som ska garanteras, den s k grundkvalitén och för vilka rumsliga strukturer som den nationella regeringen tar sitt ansvar, den s k nationella fysiska huvudstrukturen. När det gäller transporter anges en huvudinfrastruktur för väg, spår och vatten.

Ovanstående målsättningar utvecklas sedan inom tre delområden:

- Nätverk och städer
- Vatten och de gröna ytorna
- Områden och olika teman

Den sista handlar om saker som stora naturskyddsområden, sammanhängande stadsregioner, översvämningsrisker, utrymme för militära områden osv.

För varje sådant område utvecklas ett antal operationella målsättningar som då kan bidra till en eller flera av de tidigare angivna allmänna målsättningarna. Till varje operativ målsättning kopplas en eller flera målsättningar för genomförande. Och för varje sådant genomförande anges om det finns ett resultatansvar eller ett systemansvar. Det anges även om det ingår i grundkvalitén eller i den fysiska huvudstrukturen.

Exempelvis anges som operationell målsättning att förbättra tillgängligheten. Detta anses viktigt för området nätverk och städer. Denna operationella målsättning bidrar till de första tre av de allmänna målsättningarna (förstärkning av den internationella konkurrenskraften för Nederländerna, befrämjande av livskraftiga städer och en vital landsbygd samt att svara för en utveckling av viktiga (internationella rumsliga värden). En av målsättningarna för genomförande är att prioritera åtgärder på problempunkter för de utpekade huvudstråken. Detta utmärks då med ett resultatansvar (dvs statens ansvar) och att det tillhör den nationella fysiska huvudstrukturen.

Redan den allmänna fysiska planeringen går således ner till en detaljerad nivå av åtgärder och man lägger en grund för planeringen av trafik och transporter.

En nationell plan för rörlighet

Allmänt

Detta avsnitt benämns 'nationell plan för rörlighet' eftersom det verkar som om planen lägger en större vikt på rörlighet än på tillgänglighet. Planen har en stark koppling till den ovan beskrivna nationella fysiska planeringen och är underordnad denna. Planen kallas på nederländska för "Nota Mobiliteit", av författarna översatt till engelska med "Mobility Policy Dokument".

Planen har gått genom den så kallade "PKB-proceduren" (Key planning decision) och har antagits av det nederländska parlamentets båda kammare. Formellt trädde planen i kraft den 21 februari 2006. Planen stödjer sig mycket på ovan beskriven fysiska plan. Detta kan se märkligt ut vid jämförelse mellan de olika datum då dessa planer har antagits. Men den "PKB-procedur" som båda planer har genomgått, är en långdragen planeringsprocess med flera olika faser. Proceduren är jämförelsevis lik det svenska systemet för långsiktig planering av transportinfrastruktur, med inriktningsplanering och åtgärdsplanering samt olika samråd och beslut på vägen.

Planen anger att rörlighet är en nödvändig förutsättning för ekonomisk tillväxt och social utveckling i Nederländerna. Ett bra fungerande system för person- och godstransporter och en pålitlig tillgänglighet är väsentliga för att förstärka ekonomin och den internationella konkurrenskraften för Nederländerna. Detta är endast möjligt genom att skapa sammanhang mellan ekonomi, rum, trafik och transporter. Den nationella fysiska planen anger huvudlinjer för den fysiska strategin.

Mål

I själva planen går det inte enkelt att utläsa vad som är huvudmålet. Mycket är nedskrivet i olika textdelar. Målen kopplas till målen i den fysiska planeringen (se ovan) och främst nämns den internationella konkurrenskraften. Det anges att en bibehållen och förbättrad tillgänglighet eftersträvas så att Nederländerna kan fortsätta konkurrera med utlandet.

På ministeriets hemsida anges att planen är till för att få Holland att röra sig och fortsätta hålla sig i rörelse. Där anges att visionen är att resenärerna år 2020 vet när de ska behöva åka för att komma fram i tid. Den så kallade förutsägbarheten är den största vinsten av trafik- och transportpolitiken år 2020 och är översatt till konkreta handlingar i planen. Planen anger kursen för politiken och är samtidigt en genomförandeplan. Med hjälp av planen ska tillförlitligheten på väg, spår och vatten öka.

Målsättning är att 95 procent av resenärerna ska nå sitt resmål i tid år 2020. Köerna har kortats med 40 procent trots en ökning på 40 procent för persontransporter och 40-80 procent för godstransporterna.

Planens text går mycket snabbt ner till måltal för olika indikatorer. Texten behandlar även exempelvis krav som staten ställer på de lokala myndigheterna för deras del av genomförandet, organisationsfrågor runt spårtrafiken, finansieringsfrågor osv. I en särskild årlig återkommande uppföljningsrapport (se nedan) redovisas mål och indikatorer tydligare.

Planen innehåller ett antal mycket konkreta plankartor som anger avsättningar för framtida infrastruktur; en karta för huvudvägnät, en dito för spår samt en för vattenvägar.

Indikatorer och uppföljning

Ovanstående mål är knutna till ett stort antal mätbara indikatorer. Indikatorer finns för en rad olika områden. Indikatorerna är i stort sett alla mätbara och måltal har satts upp för specifika årtal för varje indikator. Detta årtal är inte detsamma för varje indikator - vissa indikatorer har ett annat år än 2020 som mållår och vissa indikatorer har ett etappmål på vägen fram till 2020.

Indikatorerna följs årligen upp i den *Nationale mobiliteitsmonitor*. I den redovisas måltal för alla indikatorerna och mätvärden för denna. Hittills har den tagits fram för år 2006 och 2007 (denna genomgång avser 2006 års uppföljning). I uppföljningen är indikatorerna uppdelade i tre huvudgrupper:

- A. Tillgänglighet
- B. Säkerhet
- C. Kvalitet i livsmiljön

Under dessa huvudgrupper finns ett antal grupper som var för sig innehåller en eller flera indikatorer.

För tillgänglighet finns indikatorer för (antal indikatorer mellan parenteser):

- Vägtrafik (3)
- Godstrafik på spår samt kollektivtrafik (10)
- GC-trafik (3)
- Handelssjöfart på inrikes vattenvägar (1)
- Sjöfart (1)
- Mainport Rotterdam och övriga hamnar (2)
- Flygtrafik (2)

För säkerhet finns indikatorer för:

- Säkerhet på vägarna (5)
- Säkerhet på och omkring järnvägsspår (3)
- Säkerhet till sjöss och på inrikes vattenvägar (2)
- Extern säkerhet (1)

För kvalitet i livsmiljön finns indikatorer för:

- Emissioner från trafiken (5)
- Luftkvalitet (2)
- Trafikbuller (2)
- Natur (1)

Totalt innebär detta 43 indikatorer. Hälften av dessa omfattar tillgänglighet och en fjärdedel vardera säkerhet och livsmiljö. Detta visar vilken vikt som läggs vid att uppnå förbättringar i tillgängligheten.

Många indikatorer mäts i verkligheten såsom t.ex. antalet döda och skadade i trafiken, punktlighet i kollektivtrafiken osv. En del indikatorer verkar räknas fram med hjälp av modeller, såsom t.ex. förseningstid till följd av köer. För en del indikatorer har det satts upp särskilda mätpunkter eller -sträckor. För att redovisa utveckling över tiden redovisas för ett antal indikatorer serier av data som går ett antal år tillbaka i tiden.

B. Synpunkter från andra aktörer

Under projektets gång har SIKÄ haft en omfattande dialog om styrkor och svagheter med befintlig målstruktur samt förslagen till reviderad målstruktur. Dialogen har skett med samrådsgruppen, näringslivsföreträdare, expertworkshops, två hearingar, i möten med regionala och lokala företrädare med flera.

I avsnitt E.4 presenteras en lista över mötestillfällena och inkomna skrivelser till SIKÄ. I tabellen markeras även vilket eller vilka områden som inspelet har berört.

B.1. Expertworkshops

I syfte att ge idéer och input för problematisering kring de transportpolitiska målen samt att ge förslag till revidering av strukturen för dessa genomförde SIKÄ två ”expertworkshops” (071112 resp. 071205) med ett antal ”experter” utvalda för sin personliga kompetens och erfarenhet inom olika delar av transportsektorn. De inbjudna experterna deltog som representanter för sig själva och sin egen kompetens och inte som representanter för sina arbetsgivare.

Respektive workshop utgick från några på förhand ställda frågor. De båda workshopdagarna genomfördes i form av förberedda presentationer, gruppvis ”brainstorming”, redovisningar av dessa och karaktäriserades av kreativa, gemensamma diskussioner. Det första workshopstillfället hade fokus på de befintliga transportpolitiska målen och synpunkter på hur de fungerar och tillämpas samt vad som kan förbättras. Vid det andra tillfället diskuterades mer konkreta förslag till revideringar av målsystemet.

Två av deltagarna (Lars Hultkrantz och Jan Owen Jansson) har också författat särskilda PM som underlag för målrevisionsuppdragets arbete. Dessa återfinns i avsnitt E.2 respektive E.3 i denna rapport. Åsikterna som framförs i dessa båda PM är författarnas egna och representerar inte nödvändigtvis SIKÄ:s.

I detta avsnitt presenteras ett sammandrag av de båda dagarnas diskussioner. Inläggen har ’avpersonifierats’.

B.1.1. Styrkor och svagheter med den befintliga målstrukturen

- Dagens mål är luddiga mål som inte är precisa, definierade eller operationella. Då är det öppet för egna tolkningar.
- Nollvisionen måste vara det sämsta mål som finns. Det tar inte hänsyn till marginalkostnaderna. Är ett räddat liv på vägen värt lika mycket som ett räddat liv inom cancervården?
- Retoriskt smarta mål i transportsektorn, det är omoraliskt för en ekonom.
- Transportförsörjning är ett bra ord för målet med transportrörelser i samhället. Det övergripande målet ska ge en positiv bild.
- Delmål förhindrar att vissa saker glöms bort.
- Etappmål vill man ska vara avstämbara i en ekonomisksnurra – bör vara uppfyllbara men inte bortom vad som är genomförbart. Etappmål ska uppfylla SMART-kriterierna.
- Det övergripande målet ska ge en positiv bild och etappmålen ska vara problemorienterade.

- Det är ofta som långsiktig hållbarhet glöms bort.
- Det finns delmål som fungerar som ramvillkor, de bör fortsätta så – har ett egenvärde i gratis påverkan.
- Delmålen är av något olika natur och det blir därför svårt att väga de olika målsättningarna och ambitionerna mot varandra.
- Etappmål som t ex buller och klimat, där kan förutsättningarna ändras men ändå är man fast i det ursprungliga etappmålet.
- Vad är ett hållbart transportsystem? Det handlar om att minska beroendet – inte behoven; att effektivisera resor som man behöver/önskar – väga in hållbarhetsaspekter och inte bara tid; att optimera kvaliteten i detaljer.
- Det är långsiktigt ekonomiskt hållbart att åtgärda klimatmålen.
- Flyg och sjöfart obeskattat. Problem och svårighet att hantera klimatvillkor som är både globala och nationella.
- Ett operationellt sätt att se på målen behövs.
- Transportpolitiken, ska den vara nationell eller statlig? Idag är den statlig och kan genomföras genom statliga åtgärder. Det som kommunerna bestämmer över går man inte in på. Vi behöver lyfta målen till att bli nationell transportpolitik. I en nationell transportpolitik skulle trafik och bebyggelseplanering hänga ihop.
- När det gäller klimatmålet förutsätter vi att ett sätt att närma sig är att uppfylla de internationellt satta målen. Ett annat sätt är gå steget längre, att åstadkomma en demonstrationseffekt. Kan vi göra något för att bli föregångare på något område?
- Målen behöver inte bli mer komplexa, viktigt med överskådlighet för att de ska kunna beaktas.
- Liknande mål som de transportpolitiska finns för de flesta politikområdena. Målen ska inte bara ta hänsyn till själva transportpolitiken utan även till de områden som skapar efterfrågan på transporter – de tidigare leden där efterfrågan uppstår. Det är viktigt att försöka ta hänsyn redan där.
- Utvecklingen ska syfta till att nå det överordnade målet. Transportsektorn måste göra det lätt att nå målet – det är inte individen som fattar besluten. Transportplanerare ska tänka alla trafikslagen samtidigt – nu gäller det att hålla sig inom ramen för hållbara transporter, då handlar det om att utforma transportsystemet så att det är lätt att välja hållbara val. Viktigt med attraktiva alternativ i transportsektorn.
- Det är ett problem att samhällsplaneringsprocessen inte genomsyras av de transportpolitiska målen som finns. All planering som påverkar transporter berörs i dagsläget inte av de transportpolitiska målen. Det kan vara ett dilemma att planeringen sker på olika nivåer, nationell- regional och kommunal nivå.
- Problemdefinitionen är en viktig del i planeringen där man bör vara överens. Därefter bör man diskutera olika sätt att lösa problemet/behovet, med stöd i fyrstegsprincipen.
- Det finns oklarheter när det gäller de övergripande samhällsmålen - vad ska tillväxten bestå i, vad är det som ska växa? BNP/capita? Det är ett otillräckligt tillväxtmål. Bör ersättas av mer relevanta samhällsmål.
- Klimatfrågan är speciell då effekten är fördröjd och våra utsläpp bara utgör en liten liten andel, än mindre är den del vi med stort besvär och till stor kostnad kan lyckas reducera. Det kostar inte så mycket och gör helt enkelt inte så mycket att kortsiktigt förbise koldioxidutsläppen. Men Sverige och svensk industri kan vinna fördelar på att ligga i framkant med koldioxidsnåla lösningar för transportsektorn. Vi ligger långt fram tekniskt och miljömässigt och har goda förutsättningar att konkurrera på denna marknad.
- När man ställer upp olika delmål hamnar naturligtvis dessa från tid till annan i konflikt med varandra. Det är t ex givet att mål om god tillgänglighet, vilket gynnar mobilitet,

och klimatmålen kan hamna i motsatsställning. Miljö och säkerhet går ibland hand i hand, ibland inte. Spridd regional tillväxt genererar ökat behov av resande och transporter, och försvårar därför decoupling.

B.1.2. Syftet med transporter

- Vem har sagt att vi ska resa så mycket? Varför ska vi vara så tillgängliga? Mår människan bra av det? Ordet regionförstoring borde inte vara med i det transportpolitiska målet. Under många år har det handlat om en separering - på en plats bor vi och på en annan plats jobbar vi. Nu är det kanske dags att integrera funktioner igen. Vi lever lokalt men planerar inte alltid lokalt.
- När det gäller rörlighet så ser vi alltid äldre som en homogen grupp – det är de inte. Pensionärer ökar i antal och andel av befolkningen. Vi kommer att få dela in dem i yngre äldre och äldre äldre, kön osv. Hur ska samhället se ut för att passa en grupp (pensionärerna) som vi inte vet så mycket om? Vi vet vad de gör men inte vad de behöver. En missuppfattning är att ”äldre reser inte” men de är väldigt rörliga och de blivande pensionärerna kommer att ha höga krav på transportsystemet i framtiden. De har tid, körkort, bil och pengar. Vad betyder detta för tillgänglighet?
- Det finns en direkt koppling mellan transporter och tillväxt.
- Transportökningen har gått snabbare än den ekonomisk tillväxt historiskt.
- Sverige behöver fler transporter per capita än det andra länder pga dess geografi.
- Går att göra decoupling mellan transporter och tillväxt. Telia reducerade sina koldioxidutsläpp med 82 %, samtidigt ökade företaget lönsamheten med bibehållen personalstyrka. Antalet transporter för interna möten reducerades med 30-50 %.
- Bristande måluppfyllelse är ett marknadsmisslyckande – vi tar inte betalt för utsläpp i atmosfären, stadsluft, stadsutrymmet osv.
- Skillnaden mellan teori och praktik är ett problem när det gäller de transportpolitiska målen, vi är inte överens om hur problemen ska definieras.
- Individens val görs rationellt, många roller och verksamheter påverkar och är beroende av transportpolitiska mål.
- Transport demand – transportbehov är inte samma sak som behovet av att transportera oss. Det kommer senare.
- Tillkomlighet är nyttan och mobiliteten/rörligheten är kostnaden för denna nytta. Att ta sig till en plats på olika sätt –att öka rörligheten är inget självklart mål. Det är nyttan man vill öka, inte kostnaden för att uppnå den.
- Tillgänglighet/tillkomlighet bör vara ledtråden – inte rörlighet. Att ha ett mål som handlar om att öka rörligheten är bara dumt.
- Transportsektorns uppgift är att maximera tillgänglighet, att minska avståndets betydelse så mycket det går (miljö, säkerhet, pengar) och överkomma utmaningen som avståndet ställer oss inför – avlångt och gles befolkat land. Egentligen är tillgänglighet portalparagrafen och allt annat är villkor.
- Tillgänglighet till olika funktioner bör lyftas upp i målhierarkin. Tillgänglighet och kvalitet hänger ihop, knyt ihop dem och skapa nya mål för gods- persontransporter, medborgare, näringslivet.
- Fördelningspolitik kan vara glesbygdspolitik – underhåll av vägar i glesbygd t.ex. Vid nyinvesteringar skulle det vara bättre med ett allmänt glesbygdstöd – och att mottagande regioner får välja vad man vill göra med de pengarna.
- Det övergripande målet handlar om ett transportsystem som utformas så att medborgarnas och näringslivets olika transportbehov kan tillgodoses. Men vad är ett *transportbehov*? Ska det t.ex. utformas så att alla kan flyga till Thailand på semester? Det ett transportbehov som uppstår ut en *önskan*, inte ett *behov*. *Tillgodoses*: i vilken

grad? Utifrån en ständigt ökande efterfrågan? Ska vi bygga ut och skapa förutsättningar för en ohämmad tillväxt? *Önskan* finns där ofta och ju fler och rikare vi blir desto mer ökar efterfrågan.

B.1.3. Samhällsekonomisk effektivitet

Samhällsekonomisk effektivitet i det transportpolitiska målsystemet:

- Man får en bra avvägning med hjälp av den samhällsekonomiska effektiviteten.
- Fördelningspolitik måste också tas hänsyn till.
- Fördelningseffekter är inte transportpolitikens ansvar att lösa, men väl att visa på.
- Det behöver utvecklas beslutsmodeller med inbäddade indikatorer för hållbar utveckling. CBA och prognoser som baseras på omvärldsanalyser behöver tillämpas där man tar hänsyn till förändringar och kompletterar med känslighetsanalyser.
- CBA för cykel behöver förbättras vad gäller t ex tidsvärderingen.
- Effektivitet betyder att använda resurser där de gör bäst nytta – på marginalen.
- Delmålen bör viktas för att mäta effektivitet. Det finns många målkonflikter inom miljö, regional utveckling och nationell tillväxt.
- Det finns en språkförbistring mellan ekonomer och övriga. Vi lever i experternas tid men vi har ett lekmannastyre. Varför är det fel att lägga samhällsekonomisk effektivitet i samma kolumn?
- Optimering av samhällsekonomiska mål viktigt. Klarlägg skillnaden och undvik därmed att komma i konflikt i synsätten.
- Den samhällsekonomiska ansatsen och målansatsen behöver integreras på ett pedagogiskt sätt. I en avvägning mellan olika effekter så måste en samhällsekonomisk ansats till – den möjliggör avvägning. Det går inte med enbart delmål och vikt mål. Men randvillkor behövs.
- Sektorsspecifika villkor ger obalans. Objektsspecifika villkor är ännu svårare. Ett sätt är skuggpriser, inte helt okontroversiellt.
- Nivån på tillgänglighet och kvalitet begränsas av hur långt detta är samhällsekonomiskt lönsamt. I detta får då vägas in kostnaden för dödade/skadade och miljömässiga konsekvenser. Detta blir en räkneövning och ett optimeringsproblem. Då detta beräknas måste den miljömässiga kostnaden verkligen räknas in och ”externaliteterna internaliseras”. I dessa fall bör vi, om än med viss möda, kunna relatera målen om *tillgänglighet, transportkvalitet, säker trafik och god miljö* i en CBA.
- Miljön och hälsan tål att belastas till en viss gräns, och om denna gräns överskrids får vi långsiktigt negativa, i vissa fall katastrofala irreversibla följder. Därför behöver transportsektorn, som en av de största bidragande källorna till olika former av miljöbelastning, också måste begränsas av *absoluta miljömål*. Det är naturligt och logiskt att detta är kopplat till de nationella miljö kvalitetsmålen.
- I nuvarande målformulering har trafikverken att prioritera mellan delmål med hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet. Dessa behöver i framtiden kompletteras med ytterligare ett överordnat kriterium för prioriteringar, nämligen rättvisa.

B.1.4. Åtgärder utanför transportsystemet

Kan de transportpolitiska målen utformas så att även andra åtgärder (utöver transporter) kan bidra till att målen uppnås och vägs in i andras beslutsfattande?

- Ja, ansvar och befogenheter behöver följas åt, även de som har ansvar för andras liv i samband med transporter bör tydligare styras av målen. Ansvaret behöver även flyttas närmare den som påverkar transportalstrandet. En utökning bör ske för vilka målen ska gälla och göras tydlig så är detta möjligt. Det medför att fler behöver "åläggas" att ta hänsyn till målen i sin verksamhet och även ansvara för måluppfyllelsen för sin del.
- Det handlar om att åstadkomma ett hållbart samhälle och då är det övergripande inte transporterna utan samhället. Det är lätt att tänka i stuprör.
- I en analys av hur saker hänger ihop dyker det upp andra sätt att uppfylla transportpolitiska mål på.
- Det ekologiska målet bör vara ramen, det ekonomiska målet medlet för att uppnå det sociala målet. Det hela behöver ses långsiktigt, t ex med utblick mot 2050.
- IT och transporter är inte substitut till varandra, de kan däremot stärka varandra.
- Icke-resandet som alternativ fungerar, det är bl a Telia, Vasakronan och Astra Zeneca exempel på. Astra Zeneca hade tidigare flera avdelningar för personalresor: transportkoordinator, travel manager, mötessekretariat. Nu har man en ny organisationsstruktur och arbetar med flexibla arbetsformer – utan styrmedel.
- Ett hållbart IT-samhälle 2020, ska stödja satsningen och informationssatsningen ska påverka efterfrågan. IT kan bidra till att försöka skapa tillkomlighet/tillgänglighet på samhällsekonomiskt lönsamt sätt.
- Vid tolkningen av 'tillgänglighet' så bör man ta hänsyn till de alternativa lösningar som i dag finns för tillhandahålla t.ex. alternativ till persontransporter – internethandel, distribuerad produktion, flexibla arbetsformer, resfria möten, hemtjänst, sjuk- och hälsovård på distans, distansundervisning, olika former av service såsom banktjänster – etc. Dessa olika tillgänglighetsskapande lösningar kan antingen fungera som ett komplement till de traditionella sätten att handla, arbeta, få sjukvård, studera, etc., eller substituera en del av dessa, och därigenom minska efterfrågan på transporter. Substitution återfinns i flera av dessa tillämpningar. Utfallet är beroende på förutsättningarna, och dessa kan vi reglera - genom avsättning av medel för att öka tillgängligheten för olika samhällsfunktioner, bör man överväga att stimulera/underlätta samhällsekonomiskt effektiva lösningar som bidrar till att minska transportefterfrågan. Detta övervägande bör ligga på ett plan som kommer ovan de olika trafikverken.

B.1.5. Vilka berörs?

Vilka berörs av de transportpolitiska målen och bör tillämpa dessa på olika nivåer? Hur kan detta ske?

- Det behöver tydliggöras vilka som omfattas av de transportpolitiska målen, alla planeringsansvariga borde styras av samma mål. Kommunernas översiktsplanering är strategiskt viktig.
- Planeringsansvariga på olika nivåer inom kommunal och regional planering - översiktsplaner, regionala utvecklingsplaner, detaljplaner mm behöver beakta de transportpolitiska målen genom att analysera och beskriva transportkonsekvenser av sina förslag till lokalisering av bland annat bostäder och köpcentra. Och därmed få med transportalstring och långsiktigt hållbart tänkande.
- Planeringsansvariga inom transportområdet - nationella, regionala, kommunala och enskilda vägar, samhällsplanerare – behöver både som *planupprättare och*

underlagslämnare också styras av målen och ansvarar för att uppnå dessa för trafiken på sina vägar och gator. De som har befogenheter att direkt påverka transportbehovet behöver också ha skyldighet att bidra till måluppfyllelse för sin del.

- De vars verksamhet finansieras med skattemedel borde kunna åläggas att följa de transportpolitiska målen t ex när det gäller planering av transporter, inköp, val av sätt att transportera, sätt att köra, inköp/val av fordon, efterföljande av regler i trafiken, bruk av alkohol, och generellt vara förebilder i allt som är skattefinansierad verksamhet.
- De som i sin yrkesroll har att transportera människor eller gods (egentligen arbetsgivaren) bör ha tydligare ansvar att följa trafikreglerna, särskilt avseende nykterhet och hastigheter.
- Former för samverkan mellan olika ansvariga, möjligheter till gemensamma diskussioner, överenskommelser, uppföljning mm för att öka medvetenheten stärker ett bra genomförande, liksom diskussioner kring det gemensamma ansvaret för att uppnå de transportpolitiska målen.
- Planeringsansvariga för vägar och gator behöver också ha som uppgift att bredda sitt beslutsunderlag genom att beskriva olika sätt att lösa en fråga och även beskriva konsekvenserna i ekonomiska ekologiska och sociala för ett långsiktigt hållbart samhälle. Både kollektivtrafik och enskilt åkande behöver ingå.
- Eftersom storstadsplanerare bara tänker bil och inte cykelvägar så behövs det styrning på området.
- Fyrstegsprincipen med beskrivna behov/problem som utgångspunkt och diskussion kring olika sätt att lösa frågan är både transparent och pedagogisk och ger underlag för att välja mest hållbar lösning ur ett transportplaneringsperspektiv. Fyrstegsprincipen behöver tillämpas i större utsträckning och på olika nivåer.
- Konsekvensbeskrivningar för transportbehov och alternativa lösningar på identifierade behov underlättar förståelse, samsynsmöjlighet och att beslut/förslag ökar möjligheten till åtgärder som leder till måluppfyllelse.
- Om beslutsfattandet decentraliseras – hur tar vi då ett globalt ansvar?
- Låt ekonomiskt stöd bli beroende av förväntad uppnådd hållbarhet i kombination med en stark prissignal - ett villkorat ekonomiskt stöd.
- Decentraliserade beslut och planering kommer att och behöver åtföljas av decentraliserat finansieringsansvar.
- Om man har ett OPS kring finansiering – hur går det då med regionala fördelningseffekter som t ex glesbygd? Ett annat problem kan vara så kallade transitzoner för transporter i andra regioner. Vilket ekonomiskt ansvar ska zonen få ta - t ex Region Skåne?
- Decentraliserat beslutsfattande kräver information om regionala trender och återkoppling. En informativ signal ska komma från central nivå.
- Det behöver ställas krav på att visa upp resultat kopplade till de transportpolitiska målen för att få pengar på de olika nivåerna (kommuner, regioner etc).
- Det vore bra om kommuner kunde begära transportplaner från företag och göra dem ansvariga för kollektivtrafik mm. Göteborg försökte med IKEA och Coop. Utomlands finns detta redan men inte i Sverige. Här är företagen inte vana att lägga pengar på kollektivtrafik. Det vore bra om detta kunde lagstadgas.

B.1.6. Utformning och tillämpning

Hur bör de transportpolitiska målen vara utformade? Hur ska målen tillämpas?

- Det behövs ett övergripande mål om syftet. Till detta ska inte kopplas delmål utan en uppsättning randvillkor/avgränsningar.
- Det behövs en skrivning om målet med hållbar tillgänglighet – då får det inte överstyras. Införs detta som randvillkor så får det inte balanseras.
- Syftet är att säkerställa att vi kan ta oss mellan två punkter. Resor har olika karaktär, vi behöver prata mer om hur resan behöver vara för olika behov.
- Det övergripande målet behöver spegla förändringen i samhället mot tydligare ekologiskt långsiktigt hållbart samhälle. Med nuvarande mål har det blivit fokus nästan enbart på ekonomi, därför behöver långsiktig ekologisk hållbarhet utgöra ramen.
- Delmålen behöver vara tydligare, färre och ge mindre anledning till stuprörstänkande. De behöver kompletteras med en tydligare beskrivning av vad som menas för att öka styrningen och förenkla tolkningen. Under dessa behövs en beskrivning i någon form av vilken målbild/vilket samhälle vi vill ha, dvs i vilken riktning vi vill för att kunna styra i planeringen och genomförandet.
- Strukturen med övergripande mål, del- och etappmål behöver tillsammans ge en tydlig bild av vad som avses och vart vi ska.
- Sverige behöver egna mål för transportsektorn som ska vara nationella. Det är av central betydelse att de är utvärderingsbara.
- Målen ska ligga på samma nivå som de nationella vad gäller minskning av koldioxidutsläpp – klara direktiv, så alla tar sitt ansvar.
- Vägverket räknar med att över hälften av all koldioxid som släpps ut från vägtrafiken i dag måste fram till 2030 minska genom *en minskad efterfrågan*. Detta bör finnas med i målen.
- Syftet med mål ska inte vara att generera mått och indikatorer. Ett mål som inte är mätbart ska inte diskvalificeras. Ha inte högre krav på transportsektorn än andra sektorer när det gäller detta.
- Målen ska vara teknikneutrala, sätt färre andelsmål.
- Att öka andelen resor med kollektivtrafik, med gång- och cykeltrafik är ett medel för att få bort trängsel.
- Man ska uppnå miljömål, inte föreskriva hur. Cykelförslaget kan vara ett hälsomål men inte ett transportmål. Målen behöver fokusera på effekter snarare än att peka ut vilka åtgärder som ska till.
- Troligt att kraven på ett mer jämställt samhälle skulle vinna på att finnas med redan i det övergripande målet. Kunskapen att kvinnor och män har bland annat har olika värderingar, beteende, behov och riskbenägenhet har ökat och behöver spegla vilka åtgärder som välj inom det transportpolitiska området.
- Det enklaste att åtgärda är att ha lika många män och kvinnor som jobbar med planeringen - men det är bland det svåraste att få till. Däremot lägger man gärna pengar på forskning för att ta reda på om det finns värderingsskillnader mellan könen.
- Sverige har förpliktigt sig både internationellt och långsiktigt. Vi är bra på att beakta den nationella nivån, regionerna och länen. Men vi behöver tänka på att det också finns en internationell sfär där t ex järnväg och sjöfart verkar. Det är begränsande att bara tänka Sverige som gräns vad det gäller utsläpp
- Vi behöver ta med olika regionala perspektiv vad gäller territoriell begränsning. Mål för transportsektorn behövs som är kompatibla både uppåt och neråt på olika nivåer (regioner), de borde gå att lägga ihop.
- Regional utveckling behöver ges en bredare betydelse och omfatta de tidigare delmålen tillgänglighet och transportkvalitet. De tidigare etappmålen för de tre delmålen (efter ny bedömning) bör kunna ingå i delmålet regional utveckling.

- Transportsystemet skall utformas så att tillgängligheten till och behovet av transporter för alla medborgare (kvinnor, män) och näringsliv inom regioner samt mellan regioner och omvärlden successivt förbättras. Regionförstoringen, samhälls- och transportplaneringen skall anpassas till de krav som följer av detta samt kravet på långsiktig ekologisk hållbarhet.
- När det gäller godstransporter ligger rådigheten över många åtgärder som behövs i andra länder och är inget som man har direkt möjlighet att påverka i Sverige. Godstransporter har också en annan beslutsgång än resande. Få personer fattar besluten och en stor del av transportererna är gränsöverskridande.
- Ur näringslivets synpunkt för godstransporter är det viktigt att transportkvalitet står med i de transportpolitiska målen. Men näringsliv och myndighet talar inte samma språk. Priser är en kvalitetsfaktor, också tillförlitlighet och snabbhet. Tillförlitlighet är viktigast.
- Målkonflikter måste synliggöras, annars tror de flesta inte att det är ett problem. Det är en lång resa att gå innan målkonflikter blir verkliga för den stora massan. T ex tillväxt och miljö - näringslivet vill ha tillväxt, transportavgifter sjunker vilket ger längre lastbilar. Om miljö sätts som restriktion, randvillkor istället så blir det tydligt att det finns en konflikt.
- Fyrstegsprincipen kommer idag in på fel nivå i planeringsprocesserna. Den ska inte användas när beslutet redan är fattat.
- Det behövs enklare system för uppföljning och utvärdering. Det är lätt att tycka att det händer inte så mycket över åren. Man måste bli bättre på utvärdering för att se om vi har gjort något. Det är svårt att utvärdera från år till år men det borde vara möjligt över en längre tidsperspektiv. Näringslivet följer upp alla sina investeringar och åtgärder. Det behövs en ekonomisk uppföljning över tiden i ett diagram för att kunna återkoppla effekterna av olika åtgärder som genomförs.
- Målen behöver viktas, där klimatmålet sätter ramen.
- Processmål viktiga, alla går i samma riktning då.
- Redan innan beslut fattas behöver man utvärdera, istället för att bara utvärdera efteråt.
- Det är viktigt i tillämpningen att inte fokusera på ett medel och en förändring i taget utan att alla åtgärder i samspel/samverkan ska bidra till att målen nås.

B.1.7. Finns det ramvillkor?

Finns det vissa mål som bör vägas in som ramvillkor för hur de övriga målen ska nås? Hur bör/kan en sådan avvägning eller viktning i så fall göras?

- Ja, för ekologisk långsiktig hållbarhet och för jämställdhet, särskilt med tanke på klimatförändringarna. Alla åtgärdsförslag skulle behöva kollas av så att de bidrar till det övergripande målet.
- Transportbehov, resande, värderingar, beteende, risktagande mm vet vi numera, genom forskning, skiljer sig åt mellan män och kvinnor. Kvinnor "förhåller" sig mer ekologiskt långsiktigt hållbart till och i transportsystemet. Det är bland annat därför viktigt att olika åtgärdsförslag analyseras även utifrån ett genusperspektiv, det vill säga att behovsbeskrivningar, analyser mm behöver även göras separat för män och kvinnor. Detta medför att vid frågor som rör påverkan av transportsystemets utformning, tillkomst och förvaltning behöver både mäns och kvinnors behov, värderingar och beteende beaktas och påverka val av åtgärder.

- En sådan avvägning kan ske genom att det nya övergripande målet innehåller krav på att säkerställa en ekonomiskt, ekologiskt och socialt långsiktigt hållbar transportförsörjning där det ekologiska kravet utgör ramen.
- Internationella åtaganden på klimatområdet behöver beaktas och utgöra randvillkor eller ramvillkor.
- Randvillkor behöver sättas som förutsättningar för infrastruktur och planering. För att kunna göra kloka val måste förutsättningarna finnas, rätt incitament. Det är lätt att säga att människor ska välja hållbart men alternativen finns inte.
- Krav på att uppnå/välja förslag/lösningar som är ekologiskt långsiktigt hållbara bör utgöra ramen för val av åtgärder i olika transport/trafikplaneringssammanhang.
- Systemanalyser såsom MKB, miljökonsekvensbeskrivning, och fyrstegsprincipen behöver användas och ha starkare påverkan på val av lösningar. Krav behöver ställas på systemanalyser på olika nivåer (fyrstegsprincipen) och därmed breddat och tydligare beslutsunderlag som ger möjlighet till diskussioner som kan/bör leda till mer målinriktade beslut
- Delmålet regional utveckling bör utvidgas att innehålla även tillgänglighet och transportkvalitet och gälla alla medborgare samt näringslivet. Och även kopplas till "ramen" – kravet på - ekologisk långsiktig hållbarhet.
- Mycket viktigt i sammanhanget är att de planeringsverktyg, kalkylmodeller och liknande verkligen speglar de krav som finns i målen. Kan de inte beskriva det som ska beskrivas uppdelat för t ex olika transportslag och kön var för sig så är de utan verkan som prioriterings-/planeringsunderlag.

B.1.8. Expertworkshop – SIKA:s slutsatser

Från genomförd expertworkshop blev huvudslutsatserna att:

- Ett transportpolitiskt målsystem ska sträva efter tillgänglighet och eventuellt delar av regional utveckling.
- I första hand ska bedömning av åtgärder ske gentemot randvillkor, dessa ska beaktas och gå i rätt riktning. Åtgärdsalternativ som bryter mot randvillkor ska man inte titta vidare på.
- Fyrstegsprincipen bör användas för att vaska fram åtgärder som går vidare till samhällsekonomiska analyser.
- Det handlar om ett övergripande mål om hållbar tillgänglighet, inga delmål utan istället randvillkor för att definiera "hållbarheten".
- Målen uppfattas inte som tillräckligt styrande. Det finns en osäkerhet om vad det är som verkligen styr.
- Delmål blir lätt offer för stuprörstänkande
- Etappmål ger en tydligare riktning åt vilket håll man vill gå mot.
- Målen borde bli mer operationella – mer fokus krävs på tillämpning och process när det gäller de transportpolitiska målen.
- Verktyg finns, samhällsekonomiska analyser överordnas samhällsekonomisk kalkyl.

- Fyrstegsprincipen skulle kunna användas i analyser och ge ett bredare beslutsunderlag.
- Ekonomiska styrmedel, kör- vilotider osv. har stor påverkan på målen inte bara infrastrukturen.
- Det är ett bekymmer att styrningen mot klimatmålen inte ingår från början.
- Mål kompletteras ofta i t.ex. regleringsbrev. Det finns mål som inte går att kvantifiera men de ska inte vara diskvalificerade för det.
- Idag tas det inte betalt för alla negativa externa effekter.
- Tillgänglighet – tillkomlighet. Mobilitet är ett medel för att nå tillkomlighet. Det är inte självklart att målet ska vara ökad mobilitet.
- Det finns system men hur blir de mer operativa? Hållbarheten är en springande punkt.
- Det är svårt att integrera klimatanalys i de transportpolitiska målen idag.
- Är målen nationella eller statliga? De är nationella därför att kommun, regioner och näringsliv bedriver planeringen. Skärningspunkten är hur man kan göra målen tillgängliga om inte staten planerar.

B.2. Samrådsgruppen

I de första mötena med den myndighetsgemensamma samrådsgruppen framkom synpunkter på den befintliga målstrukturen. Här återges några av dessa. Synpunkterna har avpersonifierats.

- Hur styrande den nationella politiken ska vara är kopplat till graden av nationell finansiering.
- När kommunerna tog över ansvaret enligt PBL (Plan- & Bygglagen) så behöll staten inflytandemöjligheter när det gällde riksintressen. Det var inte kopplat till något ekonomiskt ansvar från statens sida.
- Målen har ju varit statliga och det är viktigt att påpeka att all politik påverkar miljön och transportsystemet. Vi vinner mycket på att flytta över de transportpolitiska målen till nationell nivå. Men miljömålen skulle helst vara internationella.
- Transportsystemet i sig har inget egenvärde, det är en stödjande funktion. Det finns transportmål som inte är kopplade till statlig finansiering.
- De transportpolitiska målen upplevs som nationella. Ett exempel är Vägverkets och Banverkets sektorsansvar som bland annat jobbar med att göra kollektivtrafiken mer attraktiv. Där är fokus på ett nationellt tänkande.
- PBL är kommunernas främsta verktyg för bebyggelseutveckling. Det är ett krav på hänsynstagande mellan kommunala intressen och miljöbalkens § 3.8

- Man ska vara försiktig med att stirra sig blind på de transportpolitiska målen så att de börjar spreta och inkräkta på det kommunala självstyret. Det är bättre att infoga transportmålen i den befintliga kommunala planeringen.
- Med randvillkor kan det finnas risk för att man kommer in på andra politikområden, detta är OK om det gäller inriktningsmål men om det är bindande för hur kommunerna arbetar med sin planering så måste det förankras i plansystemet.
- Det behövs en tydligare nationell politik med stadspolitiska mål och sektorsmål så att bebyggelseplanering och transportplanering kan samordnas bättre.
- Samhällsplanering är ett viktigt verktyg för att minska negativa effekter av trafik. Bristfällig fysisk planering ger den situation vi har idag. Viktigt att integrera samhälls- och fysisk planering med planeringen av transporter och infrastruktur.
- Det internationella perspektivet saknas. EU använder marknadsöppning som ett verktyg. Järnvägen har inte haft möjlighet att utveckla sig själv. Ett sätt för utveckling är större konkurrens och godstrafiken är avreglerad i EU, det kommer även passagerartrafiken att bli. Teknisk harmonisering är en åtgärd på EU-nivå som påverkar oss på nationell nivå. På sikt vill man ha en bättre trafik med transporter över gränserna.
- Styrmedel är t.ex. givna av internationella randvillkor. På miljöområdet sätts målen internationellt och vi måste ha en internationell utblick.
- ”Energisnålt” skulle kunna vara ett bra begrepp för ”hållbart”. Det är viktigt att definiera vad olika trafikslag är bra på, funktionellt och utifrån miljöbelastning i samspel med fysiska miljön.
- Delmålen kan bli tydligare, de går in i varandra.

B.3. Synpunkter på SIKAs förslag

SIKA har också tagit emot skriftliga inspel på förslagen och på olika versioner av rapporten. Även andra inkomna synpunkter har tacksamt tagits emot och som har förbättrat förslagen. Det samlade intrycket av synpunkterna är att förslagen i stort bedöms som bra, att berörda parter känner sig nöjda med utformningen av målstrukturen samt hur den är tänkt att användas. Det finns positiva och negativa synpunkter i stort såväl som smått.

Nedan görs ett försök till sammanfattning av dessa synpunkter samt hur SIKA beaktat dessa i arbetet med förslaget. Synpunkterna presenteras samlat, dvs ej uppdelat utifrån i vilket sammanhang och typ av samråd som synpunkterna har getts.

B.3.1. Synpunkter på den övergripande målstrukturen

En logisk uppbyggnad av målhierarkier efterlyses, där målen tydligt bryts ned från övergripande mål till ’inriktningsmål’ och ’etappmål’. Kopplingen mellan målen och avgörande indikatorer ska också vara tydligt. För att få en tydligare struktur kunde benämningen ”inriktningsmål” för de olika villkorens långsiktiga målsättningar införas.

SIKAs förslag till målstruktur beskrivs närmare i avsnitt B i del 2.

Transportsystemet ska tillhandahålla effektiva, tillförlitliga och väl fungerande resor och transporter. Man kan ställa upp krav på transporterna från säkerhetsmässig, miljö- och klimatpolitisk horisont som kan utgöra restriktioner för en icke önskvärd utveckling av transporterna.

Det är positivt att det sker en fokusering mot tillgänglighet (inkl. transportkvalitet) med säkerhet och trygghet, jämställdhet och fördelning samt miljö som villkor. Detta ökar förståelsen för målbilden, samtidigt som förhållandet mellan tillgänglighet och villkoren blir tydlig. Samtidigt är det viktigt att dessa fylls med konkret innehåll i form av mätbara mål och indikatorer. Detta är en utmaning och kräver ett omfattande utvecklingsarbete, inte minst när det gäller godstransporter och den internationella dimensionen.

Omvänt uttrycks farhågor att modellen i allt för stor utsträckning lyfter upp restriktioner i förhållande till de positiva värden som transporterna bidrar till i samhället samt att det är en obalans att villkoren preciserats mer än tillgänglighetsmålet. Detta kan innebära att fokus på det man vill åstadkomma fördunklas och att måluppfyllelsen främst rör hanteringen av olika restriktioner.

Det är viktigt att den transportpolitiska målstrukturen stödjer såväl ett planerings- som genomförandeperspektiv, på kort och lång sikt. Infrastrukturplanering är långsiktig medan driften är daglig, hur skall målapparaten fungera i det korta perspektivet? Det finns ett behov i infrastrukturplaneringsbudget för t ex väg och järnväg av t.ex. en pott för marknadsåtgärder eller liknande, där mindre åtgärder kan inrymmas. För sådana åtgärder görs ingen samhälls-ekonomisk kalkyl i samband med den långsiktiga planeringen, i och med att innehållet i marknadspotten inte är helt tydlig i detalj. En annan synpunkt som framkommit är att den föreslagna målstrukturen i mycket verkar ha fokus på hur den transportpolitiska målstrukturen kan användas i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Det är viktigt att målstrukturen och den strukturerade processen också stödjer mer kortsiktig styrningen i samhället, t.ex. av olika myndigheter. Fokus bör inte ligga enbart på planeringsansvariga, utan även inkludera verksamhetsansvariga – och då både i ett planerings- och genomförandeperspektiv.

SIKA anser att också i regional och lokal planering bör de transportpolitiska målen vara tillämpliga, men att de transportpolitiska målen koppling till fysisk planering regionalt och lokalt enligt PBL behöver utvecklas. När det gäller verks- och myndighetsnivå anser SIKA att de transportpolitiska målen skall tillämpas. Hur de förs ut och tillämpas är upp till respektive organisation. De transportpolitiska målen pekar ut vilka effekter som ska uppnås – vägen fram dit är upp till varje berörd organisation att själv besluta om i form av strategier för internt och externt arbete, etc.

Förslaget till övergripande mål (samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar tillgänglighet) kan i praktiken innebära en risk för en målkonflikt mellan långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet. Detta eftersom de verksgemensamma samhälls-ekonomiska kalkylerna idag inte täcker in alla externa effekter och där värderingarna av de kvantifierade externa effekterna inte heller är perfekta.

Kritiken mot brister i den samhällsekonomiska kalkylen är riktig, däremot anser SIKA inte i sak att det bör föreligga någon risk för en målkonflikt mellan samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Se vidare i avsnitt A.3.5.7 och avsnitt G2 i del 2.

Det råder en del oklarheter i hur t.ex. enskilda etappmål och indikatorer ska hanteras i förhållande till varandra. Det innebär en viss osäkerhet om hur hela målstrukturen kan tänkas

fungera. I vilken omfattning ska t.ex. långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv tillgänglighet ingå i etappmål och indikatorer kopplade till tillgänglighetsmålet respektive etappmål och indikatorer för de olika villkoren? Det kan i praktiken finnas en risk för en målkonflikt mellan långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet. Avvägningen mellan villkor och funktionen tillgänglighet är oklar.

Det är tveksamt om en beskrivning av arbetssättet, hur transportpolitiska mål ska användas i planeringsprocessen, överhuvudtaget ska ingå i SIKAs förslag.

SIKA föreslår en strukturerad process som knyts till tillämpningen av de transportpolitiska målen. Genom en strukturerad tillämpning skapas förutsättningar för att av- och sammanvägningar t ex mellan de olika delmålen ska kunna göras, motiveras samt belysas i alternativgenerering, effektbedömning samt slutliga val av åtgärder. Inte minst viktigt här är att tydliggöra och belysa målkonflikter där sådana förekommer.

SIKA anser att redan i dagens transportpolitiska målsystem och med de anvisningar som t ex regeringen ger berörda myndigheter borde det finnas förutsättningar för att tydliggöra tillämpning av transportpolitiska mål, hur de transportpolitiska målen beaktas vid beslut om åtgärder inklusive hur hantering av t ex målkonflikter sker. Dock fungerar inte detta idag och en tydligare inriktning när det gäller hur målen ska tillämpas är därför nödvändig för att någon form av målstyrning ska kunna åstadkommas. Se vidare i avsnitten A.3.5 och G.2 i del 2.

Det är viktigt att hålla isär övergripande planering för val av åtgärd/åtgärdstyp/strategi och utformningen av ett enskilt projekt. Detaljerade uppgifter kan inte plockas fram vid alternativstudier för nät eller stråk. Det är möjligen mer lämpligt att steg 5 "Fördjupad effektbedömning på de bästa alternativen" i förslaget till strukturerad tillämpning knyts till projektnivå, eftersom det antagligen krävs mer detaljerade uppgifter där.

SIKA anser att en strukturerad tillämpning av transportpolitiska mål enligt den modell som föreslås i avsnitt G.4 i del 2 är tillämplig både i övergripande sammanhang där långsiktiga planer tas fram som i diskussioner kring enskilda åtgärder. Detta illustreras med några tillämpningsexempel i avsnitt I del 2.

Etappmål och indikatorer bör i möjligaste mån uttryckas på en transportslagsövergripande nivå, då det ger ett bättre incitament för samordnade åtgärder inom transportsystemet. Vidare stöder detta en utveckling av mer harmoniserade definitioner mellan trafikslag och inom EU.

SIKA instämmer i detta, dock kommer det här att krävas ett utvecklingsarbete för att få fram trafikslagsövergripande indikatorer då många indikatorer idag t ex avseende tillgänglighet och transportkvalitet följs upp enbart i ett av trafikslagen. Likaså anser SIKA att utvecklingsarbete krävs för att få fram indikatorer som fokuserar på tillgänglighet i den betydelse som SIKA anger i definitionen av det övergripande transportpolitiska målet, istället för på rörlighet som idag är fallet med många indikatorer som följs upp i måluppföljningen.

Arbetet med de nya transportpolitiska målen måste ske i flera steg. SIKAs förslag blir steg 1 och lägger grunden för målstrukturen. Steg 2 bör rimligen innebära att relevanta aktörer, inklusive representanter från kommuner, landsting och regioner, inom varje villkor samlas för att fylla målstrukturen med rätt och begränsat innehåll; inriktningsmål, etappmål och avgörande indikatorer. (Liknande det arbete som gjorts inom ramen för Vägverkets arbete med "målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet".) Som SIKA även lyfter fram i förslaget finns ett

behov av att titta närmare på näringslivets tillgänglighet. Dessutom kan det finnas anledning att fundera kring vilka mål och mått som är lämpliga när det gäller regional balans. Denna del av arbetet som innebär en hel del förankring av målstrukturen skapar förutsättningar för att de nya transportpolitiska målen får en mer framträdande och given roll i planering, utformning och uppföljning. Därefter kan ett helhetsförslag tas fram, där även arbetssätt, organisation och ansvar föreslås. Slutligen behövs det satsas på stöd i genomförandefasen; att integrera målstrukturen i planeringsarbetet, utformning och uppföljning.

SIKA instämmer i stort i ovanstående och pekar på behov av fortsatt utveckling och utredning i tillämpliga delar i avsnitt F i del 2.

B.3.2. Synpunkter om nationell/regional/lokal delaktighet

Det är viktigt att det regionala inflytandet balanseras på ett rimligt sätt i förhållande till de nationella behoven och kraven. Om den regionala nivån ska ha ansvar så kommer man att vilja bygga sina mål själva, därför är det viktigt att detta uppmuntras. Hur skall de lokala/regionala besluten ta hänsyn till det nationella utrymmet i sina beslut? Hur skall detta gå till i praktiken? Ska det finnas någon statlig myndighet som ”bokför” det nationella utrymmet som ju förändras kontinuerligt och kommunicerar ut detta till regionerna?

Det är lämpligt att en aktör får i uppdrag att administrera tillämpningen och uppföljningen av föreslagen målstruktur, mål och indikatorer. Det bör genomföras på ett sådant sätt att man drar nytta av de enskilda trafikverkens och andra aktörers arbete, så att dubbelarbetet i störst möjliga mån kan undvikas

SIKA anser att ett förslag om en organisation liknande Miljömålsrådet kan vara en väg att gå. Detta är ingen enkel fråga och SIKA lämnar därför i del 2 ett förslag till att en organisation med bland annat en stödjande funktion ska inrättas på nationell myndighetsnivå, se avsnitt G.3. Även på frågan om vem som ska genomföra de olika delarna av måluppföljningen, hur ofta och hur det praktiskt ska gå till hänvisas till detta avsnitt om hur uppföljningen bör kunna organiseras.

En tänkbar lösning kan vara en tydligare och ökad integrering med övrig samhällsplanering. Samspelet med fysisk planering enligt PBL – d v s stadsplanering, regional planering och översiktsplanering bör intensifieras. Riksintressen är för närvarande den brygga som finns mellan statens intressen och den lokala nivån. Det är viktigt att lyfta fram de olika planeringsprocesser som finns i samhället och hur de i vissa delar samverkar.

SIKA delar uppfattningen att det är önskvärt med en större integrering och samspel mellan olika parter och mellan olika planeringsnivåer i samhällsplaneringen. Resonemanget utvecklas i del 2 avsnitt G.4. och en bakgrund ges i avsnitt A.3.5.

B.3.3. Synpunkter på delmålen, etappmål och indikatorer

Enligt förslaget bör etappmålen utformas teknik- och trafikslagsneutralt. Att etappmålen utformas på detta sätt när det är lämpligt är bra, men det bör inte vara ett självändamål. Det viktiga är inte att målen är neutrala utan att de styr mot rätt håll. Det är dessutom viktigt att SMART-kriterierna inte får för stort eller absolut inflytande på valet av indikatorer eller etappmål, utan bör ses som en vägledning. För den framtida förståelsen av SIKA:s förslag vore det bra om en kortfattad förklaring kan ges till varför de föreslagna etappmålen och

indikatorerna valts ut (områden att utveckla eller löpande följa) och även kanske vilka områden som valts bort.

Etappmålen är i många fall otydligt formulerade och visar mer på en inriktning än ett mål. Antal indikatorer bör begränsas till sådana som är av betydelse för att styra verksamheten, de är alldeles för många i nuvarande förslag. Det råder oklarheter i hur t.ex. enskilda etappmål och indikatorer ska hanteras i förhållande till varandra. Ibland anges att etappmål ska mätas genom uppföljning av indikatorer, ibland inte.

Flera av de mål som SIKA föreslår verkar vara av karaktären inriktningsmål. Inriktningsmål är till skillnad mot etappmål av mer övergripande karaktär, spegla ett tillstånd som vi vill nå, men behöver inte vara så specifika. Etappmålen bör vara SMART(a) – specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

SIKA föreslår att särskilt betydelsefulla och politiskt prioriterade delar av den nationella transportpolitiken uttrycks i ett begränsat antal etappmål. Alla fyra delmål, både för funktion och villkor, bör förses med etappmål som uttrycker transportpolitikens prioriteringar på kortare sikt. Etappmålen bör vara trafikslagsövergripande, teknikneutrala samt inriktade på övergripande effekter snarare än på åtgärder. Etappmålen ska helst ange en önskad målnivå och en tidpunkt för dess uppfyllnad (t.ex. för klimatpåverkande utsläpp eller antal dödade i trafiken).

Idag finns det dock delar av transportpolitiken där utformning av etappmål är befogad, men där kunskap och underlag ännu saknas för att formulera kvantitativa och tidsatta mål. Detta gäller t.ex. inom delmålen "tillgänglighet" samt "jämsliddhet och fördelning". SIKA har valt att ändå indikera dessa områden med kvalitativa etappmål utan tydlig målnivå eller tidpunkt för önskad uppfyllnad. Genom att under några år följa befintliga mått, alternativt utveckla nya effektiva mått, kommer ett kunskapsunderlag att skapas kring dessa mått, som i nästa steg möjliggör en omformulering av etappmålen till en mer optimal form med preciserade målar och kvantifieringar. Detta förutsätter naturligtvis att detta arbete ges nödvändiga resurser (avsnitt F.1 i del 2). indikerar var bättre mått behöver utvecklas för effektiv uppföljning av etappmål respektive indikatorer. I de fall då kriterierna för optimal utformning av etappmål inte kunnat uppfyllas i förslaget, har detta motiverats i anslutning till förslagen. Där inget målar anges anser SIKA att etappmålet ska gälla omedelbart.

Etappmålen och indikatorerna är starkt inriktade på direkt tillämpning, d.v.s. att trafikverken ska ledas av dessa i sin "verksamhet". Det har framförts synpunkter om att det är en obalans mellan trafikslagen, där vägtrafiken i många fall känns alltför dominerande.

SIKA instämmer som angetts ovan i att det kommer att krävas ett utvecklingsarbete för att få fram trafikslagsövergripande indikatorer då många indikatorer idag t ex avseende tillgänglighet och transportkvalitet följs upp enbart i ett av trafikslagen.

Uppsättningen mätbara mål och indikatorer måste utvecklas över tid och ambitionsnivån vara att ta fram så mycket som möjligt och att dessa kan kompletteras efter hand. Här kan nämnas att Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen har i uppdrag att ta fram förslag till reviderat sjö- respektive luftfartssäkerhetsmål.

Det är svårt att utläsa olika indikatorers betydelse för utfallet. Om en sådan beskrivning görs bör man lättare kunna förstå varför en indikator ska mätas. Rapporten bör också innehålla en nivåindelning av indikatorerna som gör det möjligt att värdera deras nytta för att utveckla och

styra den svenska transportpolitiken. Som det nu är beskrivet kan endast skönjas en idé om prognoser och att producera en årlig rapport innehållande en mängd beskrivande statistik.

Det saknas i SIKAs förslag en beskrivning av vad alla mätningar är tänkt att nyttjas till och vilka indikatorer som är viktigast att följa. Varje indikator måste ha en idé om hur den ska användas i ett praktiskt arbete. Kan inte indikatorn kopplas till en sådan idé bör den inte mätas och följas. En analys av varje indikator bör ske i detta perspektiv. Kan inte detta göras bör rapporten beskriva detta så att det framgår att SIKAs förslag mer fokuserar på beskrivande statistik än statistik som ska nyttjas till styrning av transportpolitiken. Inga indikatorer borde heller föreslås utan att det också finns möjligheter och resurser och ta väldigt lång tid att utveckla mätmetoder för. Det behövs kompletterande analyser rörande förslag till etappmål och indikatorer och eventuellt en tydligare prioritering av vilka områden som bör lyftas fram.

SIKA:s förslag till etappmål skall underlätta uppföljning av måluppfyllnad i enlighet med långsiktig hållbarhet, men även möjliggöra en effektiv planering. För detta är det nödvändigt med indikatorer som kan kvantifiera tillstånd och ge vägledning. Indikatorerna är dessutom graderade på en tregradig skala utifrån om indikatorn i dagsläget redan finns eller om det krävs resurser för att utveckling. Mer information finns i avsnitt F.1 i del 2.

Det är viktigt att med en lista på olika indikatorer i första hand ska underlätta förståelsen för trender och hur tillgängligheten kan påverkas på nationell, regional och lokal nivå. Att samla långa listor på tänkbara indikatorer utan att utvärdera samband med förändrad tillgänglighet är inte meningsfullt. Har SIKA diskuterat möjligheten att rangordna indikatorerna som en hjälp till beslutsfattarna?

SIKA presenterar i förslaget en aggregering av måtten till indikatorer som är drygt 20 stycken. Dessa följs årligen upp och görs analys av tillstånd och trend med Miljömålsrådet som förebild. Denna konstruktion gör också att enskilda indikatormått kan tillkomma till eller bytas ut allt eftersom behovet utvecklas.

Vem skall ansvara för vad, hur ofta ska de samlas in och vem betalar? Det framkommer att resurser krävs i form av tidsåtgång, personella resurser och krav på bättre beräkningsmetoder för framtagning av nya icke utvecklade mått. En ekonomisk beräkning behöver genomföras som visar hur resursanspråken ser ut och hur de är motiverade.

Regeringskansliets styrning av trafikverken liksom trafikverkens interna styrning idag bygger på de transportpolitiska målen. Målen bryts ned i olika komponenter, etappsätts, mäts och omsätts i styrkort på olika organisationsnivåer. Det har tagit tid att utveckla dessa styrsystem, vilket innebär att det finns en kostnad förenad med att göra större förändringar av målstrukturen. Det innebär att det är särskilt viktigt att sådana förändringar är välgrundade, och inte bara speglar en tillfällig skiftning i dagsdebatten, eftersom vinsten av en förändring ska ställas mot kostnaden för att göra om detta rätt mödosamma arbete, t.ex. för att ta fram indikatorer, få brott i tidsserier osv. De nya transportpolitiska målen behöver beakta att det finns en Transportstyrelse när de ska börja tillämpas samt att vissa berörda aktörer utgörs av bolag som i sin tur styrs av marknadskrafter snarare än av staten.

Hur ska de regionala beslutsfattarna kunna ställa samman så specifik och omfattande statistik?

Ska infrastrukturplaneringen inte grundas på indikatorerna utan på SAMPERS/SAMGODSKörningar?

SIKA föreslår en organisation för att stödja uppföljning och tillämpning av de transportpolitiska målen i avsnitt D i del 2. Bland annat föreslås en central webbplats där lämplig information rörande de transportpolitiska målen samlas som gör det möjligt för aktörer på olika geografiska nivåer och i olika organisationer att skaffa sig information, beslutsunderlag och uppföljningsmaterial.

SIKA lämnar förslag till en fungerande målstruktur och dess komponenter. Det återstår i många fall utvecklingsarbete inte minst när det gäller vissa av etappmålen och måtten. Detta framgår också av indikatorförteckningen samt av diskussionen om fortsatt utvecklingsbehov, se avsnitt F i del 2. Tanken är att måtten, och indikatorerna skall nyttjas för att visa på hur tillståndet i transportsektorn samt hur trenden utvecklas för etappmålen uppfyllnad.

Annat tillämpligt beslutsunderlag kommer också fortsättningsvis att komplettera tillstånds- och trendbeskrivning i olika planerings- och beslutssituationer.

Till frågan om kostnader, ansvar för insamling samt behov av att beakta organisationsformen för olika berörda aktörer hänvisas till avsnittet om kompletterande utredningar och förslag till organisation, avsnitt F i del 2.

B.3.4. Detaljsynpunkter

Begreppet tillgänglighet är inte alltid helt tydligt. Dessutom bör sambandet mellan förbättrad tillgänglighet och tillväxtmöjligheter lyftas fram ytterligare. Näringslivets behov vad gäller godstransporter, tjänsteresor, arbets- och kompetensförsörjning behöver beaktas i preciseringarna av tillgänglighetsmålet. "Tillgång till information" har försvunnit. Det är möjligt att det kan läsas in i något av de andra begreppen, men samtidigt är det ett område där det finns en stor förbättringspotential för att göra tillvaron bättre för resenärer och transportköpare.

SIKA har vinnlagt sig om att beakta näringslivets behov, se avsnitten A.3.1.5 och B.2 i del 2, och har identifierat ett utvecklingsbehov av indikatorer just när det gäller näringslivets tillgänglighet, se avsnitt F i del 2. I avsnitten A.3.1.5 och B.2 i del 2 påtalas skillnaderna mellan rörlighet, som återspeglas i dagens övergripande transportpolitiska mål genom begreppet transportförsörjning, och syftet med rörligheten, dvs det underliggande behovet av tillgänglighet till olika funktioner i samhället. "Tillgång till information" ingår i transportkvalitet och beaktas under delmålet tillgänglighet.

Säkerhet betyder säkerhet till liv och hälsa. Trygghet är en komponent och därför kan inte säkerhet och trygghet buntas ihop. Trygghet som en del av transportkvalitet bör infogas under tillgänglighet. Trygghet har med information att göra. Det har även framförts förslag att trygghet bör finnas tillsammans med jämställdhet och fördelning. Så kallade "shared spaces" uppfattas ofta som en otrygg miljö medan de i säkerhetsmätningar visar goda resultat. Det är ett exempel på hur trygghet och säkerhet står emot varandra. Det anses därför viktigt att skilja på trygghet och säkerhet.

SIKA föreslår att villkoret rubriceras "Säkerhet och trygghet". Synpunkterna ovan pekar på att detta bör renodlas till att endast omfatta säkerhet, medan trygghet bättre passar in under tillgänglighet, alternativt som ett separat villkor. SIKA har uppfattningen att upplevd trygghet förvisso är något annat än faktiska trafikolyckor, men icke desto mindre är det en faktor som reelt påverkar trafikanternas resvanor. I förslaget till uppföljning med indikatormått, indikatorer och etappmål hanteras dessutom trygghet separat från säkerhet, så någon risk för

sammanblandning föreligger egentligen inte. Ytterligare motivering ges i avsnitten A.3.1.3 samt B.3 i del 2.

Jämställdhet är mycket mer än endast en fördelningseffekt. Nyttan med jämställdhet bör diskuteras.

Etappmålet III-1 skulle kunna utökas till ett mer generellt mål att uppnå ökad jämlikhet mellan alla grupper i samhället (även mellan sociala grupper etc.)

Etappmålet bör formuleras som att det ska råda jämlika villkor inom transportsystemet för alla medborgare samt för näringslivet och det allmänna i olika delar av landet.

Det anges av flera inte vara konsekvent att i villkorstexten ange att alla etappmål ska belysas ur ett jämställdhetsperspektiv, men inte ur andra perspektiv. Å andra sidan framförs att det är viktigt att det nuvarande delmålet "Jämställt transportsystem" inte rubbas i någon enda formulering.

SIKA utvecklar bakgrund och motivering till det föreslagna villkoret Jämställdhet och fördelning i avsnitt A.3.1.4 samt i avsnitt B.4 i del 2.

Transportpolitikens miljömål bör vara koordinerade med de övergripande miljö kvalitetsmålen. Det är inte säkert att transportsektorn skall ha egna specifika miljömål. Det är bra att hänvisa till miljö kvalitetsmålen eftersom de ska vara styrande för alla privata och offentliga verksamheter i Sverige, men de bör konkretiseras tydligare i målformuleringen. Formuleringen "bidra" bör stärkas eftersom utvecklingen inom transportsektorn är helt avgörande för flera miljömål.

Å andra sidan har det framförts att etappmålet IV-1 "Transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen och dess delmål uppnås" inte är tillräckligt styrande för att få behövlig fokusering på de etappmål på fler miljöområden än klimat. Det är tveksamt om mål och indikatorer inom miljöområdet bidrar till att de 16 miljö kvalitetsmålen uppfylls. Det är viktigt att målen uppfattas styrande och de bör därför preciseras tydligare. SIKA bör därför överväga att i målformuleringen lista och kvantifiera de mål som berör transportsektorn. Det är bra att det anges ett kvantifierat mål för klimatgasutsläppen. Den föreslagna nivån är i överensstämmelse med bl.a. Klimatberedningens förslag. Klimatpåverkan är otydligt – byt ut mot minska utsläppen av växthusgaser.

Syftet med ett sektorsmål är främst att vara ett stöd och vision för sektorsaktörernas arbete. I och med detta är *processen* att ta fram målet viktigt. Ett mål behöver inte uttryckas som ett utsläppsmål i %. Arbetet med att uttrycka en ambition för en viss sektor bör göras ännu mer utifrån ett bottom-up perspektiv och involvera ett flertal aktörer. Problemet med ett särskilt procentmål för just transportsektorn är hur det målet sedan för håller sig till Sveriges övergripande nationella mål.

Det kan också vara relevant att identifiera vad sektorsorganisationer har rådighet över själva i relation till vad som bestäms på nationell nivå innan man slår fast vad som är lämpligt sektorsmål.

Det har förts en diskussion om det alls skall finnas mål som redan uttrycks i lagar och förordningar.

Den föreslagna nationella uppföljningen bör samordnas med de uppföljningar som redan genomförs, t.ex. Miljömålsrådets.

SIKA utvecklar bakgrund och motivering till det föreslagna villkoret Miljö i avsnitt A.3.1.2 samt i avsnitt B.5 i del 2.

En omvärldsanalys behövs eftersom förändringar i vår omvärld kan påverka målen även om det inte är transportsystemet som påverkas. Det är viktigt att jämföra med utlandet ("benchmarking") och att i sådana jämförelser beakta import, export, viktiga marknader, volymer, typ av gods. Viktigt att målsystemet bidrar till förbättrade förutsättningar för tillväxt och till internationell konkurrenskraft.

SIKA har genomfört en analys av målsystem i några grannländer. Resultatet av den analysen framgår av avsnitt A.4.2

B.4. Testkörning

För att förbättra förslaget till reviderade transportpolitiska mål genomgick en preliminär version av förslaget daterad 2008-03-10 en utvärdering genom en djup respektive bred testkörning. Den djupa testkörningen genomfördes som separata gruppdiskussioner med Mälardalsrådet, Östsam och Västra Götalandsregionen. Gruppdiskussionerna syftade till att de olika aktörerna skulle ge sin syn på förslaget utifrån ett befintligt planeringsobjekt. I den breda testkörningen fick en större grupp aktörer besvara en webbenkät. Bland de medverkande återfinns kommuner, länsstyrelser, Banverket, Vägverket, Luftfartsstyrelsen, Rikstrafiken, Mälardalsrådet, landsting, Glesbygdsverket, regionförbund m.fl.

Här nedan redogörs för inkomna synpunkter från regionerna i den djupa testkörningen samt från de tillfrågade aktörerna i den bredare webbenkäten.

B.4.1. Djup testkörning

Samtliga aktörer hade god kännedom om det befintliga transportpolitiska målet. De uppfattade att det transportpolitiska målet och dess delmål inte har använts som en helhet när det gäller att bedöma olika planer, utan istället har ett specifikt delmål lyfts ut för att motivera en viss åtgärd. Aktörerna upplevde att 4-stegsprincipen inte används på det sätt som det är tänkt, utan snarare för att "legitimera" det alternativ som föredras genom att fler alternativ tas fram i efterskott.

Aktörerna som deltagit i den djupa testkörningen är generellt sett nöjda med förslaget till reviderade transportpolitiska mål. Med de reviderade målen fås en tydlighet om vad som nationellt är det övergripande målet för transportpolitiken, men också att det ställs villkor inom vilka målet skall uppfyllas.

Även om det allmänna mottagandet var positivt identifierades förbättringsbehov på flera områden. En synpunkt som framfördes var att det är svårt att följa var i hierarkin de olika villkoren, indikatorerna, etappmål och bakgrundsfaktorerna befinner sig. Det är framförallt den stora mängden indikatorer som medför att man lätt "går vilse". Flera aktörer efterlyste

även tydligare skrivningar om vilka områden det transportpolitiska målet ska tillämpas. Ska de enbart gälla för transporter eller både samhällsplanering och transporter.

När det gäller övergripande målet om tillgänglighet efterlyses en mer omfattande beskrivning då begreppet uppfattas som abstrakt. Någon aktör framförde också att skrivningarna om sambandet mellan tillgänglighet och tillväxtpotentialer borde utökas och förtydligas. Det efterlystes även fler indikatorer som kan kopplas till godstrafik.

Aktörerna menade att det är oklart vilka restriktioner som villkoren innebär. Benämningen villkor tillsammans med mängden etappmål, indikatorer och gränsvärden för tankarna till "vetorätt", vilket aktörerna anser leder fel då det finns en risk att ingenting kommer att kunna byggas.

Samtliga aktörer ansåg att det var bra att få en beskrivning av hur det är tänkt att det reviderade målförslaget är tänkt att tillämpas vid planering. De saknade dock en beskrivning av ambitionsnivån i förhållande till storleken på projekt och vilken typ av projekt som planeras. Att genomföra alla detaljer vid alla projekt skulle bli alltför kostsamt.

Det behövs ett klagande kring vem som ansvarar för mätning och uppföljning. Alla aktörer ansåg att det var en god idé att indikatorerna görs tillgängliga genom att samlas på en hemsida.

B.4.2. Bred testkörning

Av de 129 personer och aktörer som ombads att medverka och besvara frågorna har 44 personer helt eller delvis besvarat enkäten. Resultaten från den breda testkörningen visade på ett allmänt positivt mottagande av den nya strukturen. Över 90 procent av de svarande uppger att de förstår hur det övergripande målet, villkoren och etappmålet ska fungera. Det finns dock ett behov av att ytterligare utveckla pedagogiken för att tydliggöra de olika delarnas syften. Många ansåg att antalet etappmål borde minskas, och att det är förvirrande med etappmål både på villkoren och på det övergripande målet.

Drygt 80 procent av de svarande instämmer helt eller delvis i att förändringen av det övergripande målet till tillgänglighet är mycket bra. Tillgänglighet är dock ett begrepp som ofta relateras till tillgänglighet för funktionshindrade. Därför måste det övergripande målet beskrivas tydligt så att det framgår att tillgänglighetsbegreppet har en vidare betydelse i de transportpolitiska målen. Några respondenter påpekade att förutsättningarna skiljer sig åt mellan storstad och glesbygd, och att detta även borde avspeglas i målen. Etappmålen för tillgänglighet bör kvantifieras och tidssättas.

När det gäller villkoren råder det oklarhet kring huruvida de är tänkta att vara styrande eller stödjande. Oklarheten bottenar i en otydlighet i frågan om det exempelvis är tillåtet att enskilda objekt strider mot villkoren.

"God miljö" är det villkor som störst andel ställer sig positiva till. Några tycker att antalet indikatorer behöver begränsas. Många framförde att det är avgörande vilka nivåer som sätts på etappmålen. Största motståndet mötte etappmålet som handlade om intrång i skyddade natur och kulturområden. Angående villkoret "jämförbarhet och fördelning" framfördes åsikten att ambitionsnivån var alltför låg. Några såg en risk för överbyråkratisering och påpekade att de utredningar som görs måste vara välmotiverade och stå i relation till projektet. Den största kritiken mot villkorsområdet "säkerhet och trygghet" går ut på att det är två skilda

saker som inte bör blandas. En annan kritik är att etappmålen är vägfokuserade och känns irrelevanta för övriga trafikslag.

Många (74 procent) instämmer helt eller delvis med att den föreslagna arbetsgången vid infrastrukturplanering är bra. Det finns dock ett behov att ytterligare utveckla arbetsgången och bedöma konsekvenserna vid olika typer av beslut.

B.5. Regional workshop

En regional workshop hölls i Stockholm (080212) med syftet att inhämta synpunkter på SIKAs förslag till reviderade transportpolitiska mål från företrädare för den lokala och regionala nivån. Workshopen inleddes med att SIKA presenterade förslaget till ny målstruktur. Därefter följde grupparbeten då deltagarna diskuterade följande frågor.

- Vilka mål kopplade till transportpolitiken finns det på regional nivå?
- Hur väl stämmer dessa mål överens med de nationella målen för transportsektorn?
- Hur ställer sig regionerna till samverkan och anpassning mellan regioner, samt mellan regionerna och den nationella nivån?
- Hur vill regionerna arbeta utifrån nationella ramar, det vill säga vilka är fördelarna och nackdelarna med den föreslagna målstrukturen ur ett regionalt perspektiv?
- Målstyrning och/eller finansiell styrning – styrkor och svagheter?

Följande punkter sammanfattar synpunkterna från grupparbetena:

- Den föreslagna målstrukturen med tillgänglighet som kan utvecklas inom ett antal villkor är bra.
- Det behövs nationella mål för tillgängligheten.
- Det är viktigt att inte glömma ytterområdena.
- Riksintressen väger alla lika tungt och de är svåra att vikta med när man ska göra prioriteringar mellan olika typer av riksintressen.
- Det finns en risk för fragmentering om regionerna får ett ökat ansvar. Det är viktigt att staten tar ett ansvar för helheten.
- Förslaget innebär ett intressant möte mellan den lokala, regionala och nationella nivån. Staten måste klara ut vilka frågor som ska hanteras på de olika nivåerna.
- Positivt att regionerna kan ges möjlighet att ta ett utökat ansvar för de regionala frågorna.
- Det finns en farhåga för att rika regioner ska kunna ”köpa sig före i kön”.
- Det finns en risk för ”kattrakande” om resurser om regionerna får ett betydligt större ansvar för planeringen av infrastruktur. Med tydligt satta ramar kan detta å andra sidan ge upphov till nytänkande.
- Det gäller att skapa trovärdighet för planeringssystemet, det vill säga inga fler omtag som inte blir slutförda.
- En modell med ökat regionalt ansvar kräver större regioner än dagens.
- Det behöver klaras ut hur det nationella utrymmet ska fördelas.

Därefter vidtog en gemensam avslutande diskussion som landade i följande slutsatser:

- När det gäller fördelning av nationellt utrymme mellan regioner finns en uppenbar risk att man inte kan komma överens om ingen bestämmer ovanifrån.
- Ju konkretare ett etappmål är desto större genomslagskraft kommer det att få.
- De föreslagna målen kräver en större bevisbörda.

- Politiken saknar kompetens inom området och frågorna kommer att avgöras på trafikverken. Därför måste vi hitta ett trovärdigt planeringssystem som bygger på en dialog mellan de berörda aktörerna.
- Det måste finnas pengar för att genomföra investeringar och alternativa finansieringslösningar krävs för att smörja maskineriet.
- Det gäller att hitta en lämplig ballans mellan tydlighet och handlingsfrihet i formuleringen av mål och villkor.

B.6. Hearing

SIKA inbjöd till en Hearing kring nya mål för transportpolitiken den 1 april. Syftet med denna hearing var att presentera arbetet med revisionen av det transportpolitiska målet och att inbjuda berörda aktörer till att diskutera och lämna synpunkter. De nedanstående kommentarerna belyser enbart de frågor som berördes i den allmänna diskussionen.

Auditoriet undrade över vilka typer av mål som SIKA anser vara rimliga i en decentraliserad målstruktur? Någon uttryckte en farhåga över att kostnadseffektiviteten kan gå förlorad i en långtgående decentraliserad struktur. *SIKA svarar att de kommer att föreslå olika effektmål i den nya målstrukturen, och att de konkreta åtgärderna för att nå målen får sättas "närmare verksamheten".*

En synpunkt handlade om att presentationen av målen skulle vinna mycket på att sättas in i ett antal konkreta fall som exempelvis framtagande av en länstransportplan eller detaljplan. Det är viktigt att exempelvis trafiksäkerhetsåtgärder sätts in i en kontext för att man ska kunna förstå vad som är orsaken.

Åhörarna uttryckte en viss oro för att jämställdheten blir förringad med det nya förslaget. Vems behov är det vi planerar för och vems värderingar är det som styr planeringen och besluten? *SIKA svarar att målet vidgats, inte förringats. Formuleringarna från det gamla delmålet om jämställdhet finns fortfarande kvar, men det nya målet har utvidgats till att även omfatta andra grupper.*

En viss oro uttrycktes även över att det blir väldigt många etappmål och att det därmed byggs in målkonflikter i det nya systemet. De många etappmålen gör det svårt att väga olika plus och minus mot varandra när man väljer åtgärd. *SIKA menar att huvudsaken är att det blir en iterativ process där målen i ett tidigt skede ställs mot olika åtgärder, och inte blir något som "hängs på" vid slutet av processen.*

Företrädare för näringslivet undrade hur godstransporterna med dess särskilda problem och brister hanteras inom det nya målsystemet. *SIKA menar att det är betydligt svårare att sätta etappmål och finna lämpliga indikatorer på godssidan. Det gamla delmålet om transportkvalitet finns dock "inbakat" i tillgänglighet, och transportkvalitet belyser flera aspekter som är viktiga för näringslivet.*

Det ställdes också en fråga kring hur den decentraliserade modellen ska fungera? Ska olika beting fördelas regionalt? I sammanhanget är det också viktigt att beakta att olika aktörer har rådighet över skilda frågor. En metod vore att nyttja skuggpriser som kan användas på regional nivå, vilket dock skulle innebära ett avsteg från principen att de samhällsekonomiska kalkylvärdena ska baseras på individuell betalningsvilja.

Flera åhörare påtalar risken med att det är svårare att mäta huvudmålet (funktionen) tillgänglighet än villkoren, vilket kan resultera i en strävan mot villkorsuppfyllelse istället för måluppfyllelse. *SIKA understryker att det hela tiden handlar om att villkoren ska beaktas och sammanvägas med funktionen tillgänglighet.*

C. Slutsatser om revideringsbehovet

Slutsatserna från inventeringen av den befintliga målstrukturen kan sammanfattas med att flera av delmålen och etappmålen inte är uppföljningsbara samt att de del- och etappmål som är möjliga att mäta inte klarar sin måluppfyllelse. Ett revideringsbehov finns både för målets utformning och för hur det tillämpas inom transportpolitiken. Dessa förbättringsbehov sammanfattas i detta avsnitt.

Det övergripande målets inriktning på ”transportförsörjning” innebär, liksom begreppet mobilitet, ett fokus på transporter för transporternas egen skull. Att istället utgå från transporternas syfte skulle vidga perspektivet och skapa förutsättningar för att uppfylla målet på effektivare sätt. Förhållandet mellan begreppen samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar, vilka båda ingår i måldefinitionen, bör klargöras.

De sex nuvarande delmålen har en sammansättning som försvårar deras användbarhet som vägvisare till det övergripande målet. De tre delmålen ”Tillgängligt transportsystem”, ”Hög transportkvalitet” och ”Regional utveckling” överlappar till stora delar varandra. Det finns en potential att kombinera dessa delmål till ett gemensamt.

För delmålet ”Regional utveckling” visar lägesanalysen att delmålet är svårt att följa upp eftersom kvantifierbara mått i stort saknas. Dessutom är det svårt att isolera effekter och samband när det gäller transportsektorns exakta roll för att åstadkomma regional utveckling utifrån den forskning som gjorts. Transportsektorn bidrar till ökad tillgänglighet vilket i sin tur kan vara en viktig faktor för att stimulera regional utveckling, men effektsambanden är idag otydliga eftersom flera faktorer som omfattas av andra politikområden också bidrar till regional utveckling. Sådana faktorer kan vara tillgång till utbildad arbetskraft, grad och form av sysselsättning i regionerna, olika former av regionala stödåtgärder, etc. Det blir då svårt att isolera effekterna av transportpolitiska åtgärder från åtgärder i andra politikområden såsom regional utvecklingspolitik, näringspolitik, utbildningspolitik o s v när det gäller att söka kvantifiera effekterna av transportsystemet för en positiv regional utveckling.

Det bör finnas en möjlighet att klargöra vissa av delmålen roll som *randvillkor*, d v s att genom dessa definiera gränserna för en långsiktigt hållbar utveckling av transportsystemet. För delmålen och deras etappmål betonas också betydelsen av att utforma dessa på sätt som möjliggör internationella jämförelser.

Etappmålen bör utformas teknik- och trafikslagsneutralt samt enligt SMART-kriterierna. Att etappmålen utformas på detta sätt när det är lämpligt är bra, men det bör inte vara ett självändamål. Det viktiga är inte att målen är neutrala utan att de styr mot rätt håll. Det är dessutom viktigt att SMART-kriterierna inte får för stort eller absolut inflytande på valet av indikatorer eller etappmål utan bör ses som en vägledning.

När det gäller målen tillämpning visar lägesanalysen att målen främst används för uppföljning, men däremot inte operativt i strategisk planering av hur transportsystemet ska utformas. Målen är heller inte styrande för de val av åtgärder som görs.

Målen tillämpas ofta separat, med fokus på åtgärder för ett av delmålen utan att beakta effekterna på andra delmål. Tillämpningen görs inte heller trafikslagsövergripande, vilket innebär en påtaglig risk för att de mest effektiva lösningarna inte prövas. Sammantaget ger

dessa brister i tillämpningen utrymme för en suboptimal utveckling av transportsystemet i förhållande till det övergripande transportpolitiska målet.

Dessa tillämpningsproblem sammanhänger med målens roll i olika samhällsinstanser. Dagens mål är snarare statliga än nationella, i det att de i första hand utgör statens styrning av sina egna verk och myndigheter. Många beslut med stor effekt på transportsystemet fattas i andra samhällsinstanser, och på andra geografiska nivåer, utan tydlig koppling till de transportpolitiska målen. Dessa instansers beslut regleras dessutom av olika lagrum, t.ex. PBL för den kommunala fysiska planeringen och Väglagen för annan fysisk planering. Även de statliga verkens sektorsindelning med ansvar för separata trafikslag minskar förutsättningarna för en optimal tillämpning av målen.

Problemformulering och alternativgenerering utgör de första stegen i utformningen av transportlösningar. Därför är det viktigt att de transportpolitiska målen får en roll redan i dessa tidiga skeden. Rätt tillämpat är fyrstegsprincipen ett användbart verktyg för att finna de mest resurseffektiva åtgärdsalternativen. Fyrstegsprincipen har idag en mycket begränsad användning, delvis till följd av de rådighetsproblem som beskrevs i föregående stycke, de aktuella beslutsfattarna saknar rådighet över de åtgärder som skulle kunna ge mer effektiv måluppfyllnad.

Det är önskvärt att samma målstruktur kan utgöra stöd för såväl ett planerings- som för ett genomförandeperspektiv, både på kort och på lång sikt.

Effektbedömningar av transportpolitisk måluppfyllelse sker i den långsiktiga infrastrukturplaneringen separat från bedömningar av samhällsekonomisk lönsamhet. Någon iterativ process där måluppfyllelse påverkar sammansättningen av t ex de långsiktiga investeringsplanerna sker inte idag. Således sker urval av åtgärder huvudsakligen på basis av samhällsekonomiska kalkyler, eller snarare deras utfall i form av nettonuvärdeskvot (NNK). Samhällsekonomisk effektivitet utgör endast den ena halvan av det övergripande transportpolitiska målet. Därför går inte att behandla de två begreppen måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet som separata enheter – den ena utgör en del av den andra.

Samhällsekonomiska analyser behöver fortsatt ges en viktig roll i alternativgenerering när de transportpolitiska målen tillämpas som verktyg för att jämföra effekter av två åtgärder mot varandra. Däremot finns en påtaglig risk för att de delmål som inte hanteras effektivt av den använda metoden för bedömning av samhällsekonomisk effektivitet undervärderas. Den samhällsekonomiska analysen behöver därför kompletteras så att delmål och etappmål beaktas fullt ut.

Den internationella utblicken över transportpolitiska mål visar på några gemensamma drag i de studerade länderna, även om begreppen som används varierar. Alla har en övergripande inriktning på att transportsystemet ska bidra till samhällets välfärdsutveckling. Detta uttrycks i 3–4 delmål där transportsystemets funktion och/eller kvalitet är en del, liksom miljöpåverkan och trafiksäkerhet. Målen följs upp genom en uppsättning etappmål som anger mer operationella förutsättningar, samt ett system av indikatorer. Målen används både för uppföljning och som stöd för den långsiktiga planeringen av transportsektorn.

EU:s transportpolitik betonar rörlighet och transportkvalitet, men även att rörligheten ska skapas med mest effektiva transportsätt. I TERM-systemet betonas betydelsen av att integrera transportstrategierna med miljöstrategier. Ett 40-tal indikatorer används för att illustrera detta samspel i ett gemensamt format inom EU-länderna.

D. Källförteckning

- Amundsen, A.H. och Elvik, R. (2000): *Improving road safety in Sweden*, TÖI rapport 490/2000, Oslo.
- Andersson, M. och Vedung, E. (2005): *Målstyrning på villovägar; om det trafiksäkerhetspolitiska etappmålet för år 2007*, Uppsala universitet och Mälardalens högskola, Uppsala.
- Arbetsgruppen för genomförande av deluppdraget om fyrstegsprincipen i inriktningsplaneringen (2007): *Rapportkoncept version 6*, 2007-04-12.
- Aschauer, D.A. (1989): Is public expenditure productive?, *Journal of monetary economics*, vol. 23 177 – 200.
- Banverket (2007a): *Redovisning av uppdraget indikatorer för hög transportkvalitet 2008*. (Kommande, 2007-08-24), Borlänge.
- Banverket (2007b): *Uppföljning mot de Nationella Miljökvalitetsmålen - Sektorsrapport som underlag för miljömålsutvärderingen 2008*. F07-2628/SA60, Banverket Borlänge.
- Banverket (2007c): *Banverkets sektorsrapport 2006*, Borlänge.
- Banverket (2007d): *Järnvägens bidrag till samhällsutvecklingen - inriktningsunderlag 2010-2019; Huvudrapport*, Borlänge.
- Barnombudsmannen (2007): Yttrande över ,inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010-2019, Dnr 9.1:0887/07, Stockholm.
- Baumann, H., & Tillman, A.-M. (2004): *The hitchhiker's guide to LCA : an orientation in life cycle assessment methodology and application*. Studentlitteratur, Lund.
- EEA (2007): *Transport and environment: on the way to a new common transport policy. TERM 2006: indicators tracking transport and environment in the European Union*, EEA Report No 1/2007, European Environmental Agency, Köpenhamn.
- EEA (2008): *Climate for a transport change. TERM 2007: indicators tracking transport and environment in the European Union*, EEA Report No 1/2008, European Environmental Agency, Köpenhamn.
- Energimyndigheten och Naturvårdsverket (2007a): *Den svenska klimatstrategins utveckling; En sammanfattning av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008*, Stockholm.
- Energimyndigheten, & Naturvårdsverket (2007b): *Prognoser för utsläpp och upptag av växthusgase;. Delrapport 1 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008*, ER 2007:27, Energimyndigheten, Eskilstuna.
- Enewold, J.(2000): Men and women on the move; Dramas on the road, *European journal of cultural studies*, vol. 3 s. 403-420.

- Eriksson, L. och Garvill, J. (2003): Ett jämförbart transportsystem; En litteraturstudie, SIKA PM 2003:3, Stockholm.
- Europeiska kommissionen (2001): *VITBOK Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden*. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg.
- Europeiska kommissionen (2006a): *Hållbara transporter för ett rörligt Europa; Halvtidsöversyn av Europeiska kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg.
- Europeiska kommissionen (2006b): *Keep Europe moving. Sustainable mobility for our continent; Mid-term review of the European Commission's 2001 transport White Paper*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg.
- Evers, G.H.M. , Van der Meer, P.H., Oosterhaven, J. och Polak, J.B. (1987): Regional impacts of new transport infrastructure: a multisectoral potentials approach, *Transportation*, vol. 14 s. 113 – 126.
- Forslund, U. och Karlsson, C. (1991): Infrastrukturens regionala effekter, *Ds 1991:55*, Industridepartementet, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Glesbygdsverket (2007): Sveriges gles- och landsbygder 2007, Glesbygdsverkets årsbok 2007, Östersund.
- Hallin, A., & Sjölander, S. (2007): Bullerkartläggningar: ÅF Ingemansson.
- Hansson, S och Pratt, G.(1995): *Gender, work and space*. Routledge, London.
- Hultkrantz, L., & Nilsson, J.-E. (2004): *Samhällsekonomisk analys*. (1. uppl. ed.). SNS förlag (Studieförbundet Näringsliv och samhälle), Stockholm.
- Håkansson, J. (2000): Changing population distribution in Sweden; Long term trends and contemporary tendencies; Gerum kulturgeografi 2000, Kulturgeografiska institutionen, Umeå.
- IPCC (2007): *Climate change 2007: Summary for Policymakers of the Synthesis Report - Draft version*, IPCC Fourth Assessment Report UN Intergovernmental Panel of Climate Change.
- JÄMIT (2001): Jämställdhet, transporter och IT, *SOU 2001:44*.
- Klimatberedningen (2008): *Svensk klimatpolitik*, SOU 2008:24, Miljödepartementet Stockholm.
- Koll Framåt (2007): *Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*. Underlagsrapport åtgärdsområde C – Kraftsamling för en användbar kollektivtrafik år 2010.
- Kommissionen mot oljeberoende (2006): *På väg mot ett oljefritt Sverige*. Statsrådsberedningen, Regeringskansliet, Stockholm.

- Kommunikationsministeriet (2008): *Riktlinjer för trafikpolitiken och utvecklings- och finansieringsprogram för transportnätet fram till 2020*; Statsrådets trafikpolitiska redogörelse till riksdagen, Helsingfors.
- Krantz, L.G (1999): *Rörlighetens mångfald och förändring*, Kulturgeografiska institutionen, Göteborg.
- Litman, T. (2008): *Evaluating accessibility for transportation planning*, Victoria transport policy institute, Victoria.
- Luftfartsstyrelsen (2007a): *Luftfartsstyrelsens miljömålsarbete - Sektorsrapport som underlag för miljömålsutvärdering 2008*, LS 2006-1503, Norrköping.
- Luftfartsstyrelsen (2007b): *Uppföljningssystem för delmålet Hög transportkvalitet*. (Kommande, 2007-05-22), Norrköping.
- Mattsson, B. (2006): *Kostnads-nyttoanalys för nybörjare*, Räddningsverket, Karlstad.
- Miljömålsrådet (2007): *Störningar av trafikbuller; Hur kan vi mäta, beräkna och uppskatta effekterna för individer och samhälle?*, Stockholm.
- Miljömålsrådet (2008): *Miljömålen - nu är det bråttom! Utvärdering av Sveriges miljömål*, Stockholm.
- Myles, G. (1995): *Public economics*, Cambridge university press, Cambridge.
- Naturvårdsverket (2001): *Miljöbedömningsguiden; vägledning för miljöbedömning vid planering av transportsystem*, rapport 5175, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2006a): *Decoupling för att minska transportlogistikens negativa miljöpåverkan : från teori till verklighet*. Rapport 5555, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2006b): *Miljömålen: miljömålen på köpet: de Facto 2006*. Stockholm.
- Naturvårdsverket (2007a): *Sweden's national inventory report 2007*, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2007b): *Tvågradersmålet i sikte? Scenarier för det svenska energi- och transportsystemet till år 2050*, Rapport 5754, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2007c): *Index över nya bilars klimatpåverkan; i riket, länen och kommunerna*, Rapport 5719, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2008): *Sweden's national inventory report 2008*, Stockholm.
- Naturvårdsverket, Banverket, Energimyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, och Vägverket (2007): *Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET. Underlag till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen*, Rapport 5777, Stockholm.
- Newman, P. och Kenworthy, J.R. (1999): *Sustainability and cities; overcoming automobile dependence*, Island press, Washington.
- Nutek (2008): *Nuteks årsbok 2008; Nya trender utmanar näringspolitiken*, Stockholm.

- Oosterhaven, J. och Romp, W.E. (2003): Indirect economic effects of new infrastructure: a comparison of Dutch high speed rail variants, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 94 s. 439 – 452.
- Pearce, D. W., Atkinson, G., & Mourato, S. (2006): *Cost-benefit analysis and the environment : recent developments*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.
- Regeringens proposition (1994): Delad makt, delat ansvar, *prop. 1993/94:147*.
- Regeringens proposition (1997): Nollvisionen och det trafiksäkra samhället. Prop. 1996/97:137.
- Regeringens proposition (1998): Transportpolitik för en hållbar utveckling, *Prop. 1997/98:56*.
- Regeringens proposition (2000): Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, *Prop. 1999/2000:79*.
- Regeringens proposition (2001): Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem, *Prop. 2001/02:120*.
- Regeringens proposition (2004a): Fortsatt arbete för en säker vägtrafik, *Prop. 2003/04:160*.
- Regeringens proposition (2004b): Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015, *Prop. 2003/04:95*.
- Regeringens proposition (2006): Moderna transporter, *Prop. 2005/06:160*.
- Reneland, M. (2000): *I den uthålliga staden går och cyklar man; sammanfattning av GIS-projektet tillgänglighet i svenska städer 1980 och 1995*, Rapport Tema/stad och trafik 2000:2, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.
- Rikstrafiken (2005): *Tillgänglig kollektivtrafik 2010 – är det möjligt?*, Rikstrafiken PM 2005-03-08, Sundsvall.
- SIKA (1994): *Vidareutveckling av transportpolitiska etappmål; delredovisning av regeringsuppdrag*, SIKA rapport 1994:4, Stockholm.
- SIKA (1999a): *De transportpolitiska målen; uppföljning våren 1999*; SIKA rapport 1999:3, Stockholm.
- SIKA (1999b): *Vidareutveckling av transportpolitisk etappmål*, SIKA rapport 1999:4, Stockholm.
- SIKA (2000): *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, SIKA rapport 2000:5, Stockholm.
- SIKA (2002a): *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, SIKA rapport 2002:3, Stockholm.
- SIKA (2002b): *Etappmål för ett transportsystem tillgängligt för alla*, SIKA Rapport 2002:6, Stockholm.
- SIKA (2003a): *Hur påverkas olika befolkningsgrupper av åtgärder i transportsystemet*, SIKA PM 2003-03-26, Stockholm.

- SIKA (2003b): *Etappmål för en god miljö*. SIKA Rapport 2003:2, Stockholm.
- SIKA (2004): *Applications, weaknesses and development issues of the Swedish national freight transport model system Samgods*, SIKA PM 2004:1, Stockholm.
- SIKA (2004b): *Mått för måluppföljning; Tänkbara mått för de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet, regional utveckling och transportkvalitet; Lägesrapport Persontransporter*, SIKA rapport 2004:5, Stockholm.
- SIKA (2005): *Transporternas utveckling till 2005*, SIKA rapport 2005:6, Stockholm.
- SIKA (2007a): *RES 2005–2006. Den nationella resvaneundersökningen*. SIKA statistik 2007:19, Östersund.
- SIKA (2007b): *Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål*, SIKA Rapport 2007:3, Östersund.
- SIKA (2007c): *Vägtrafikens externa effekter 2006*, SIKA PM, Stockholm.
- SIKA (2007d): *Yttrande över beredning inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap Miljöbalken; Vägutredning effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsregionen*, SIKA dnr 026-200-07, Östersund.
- SIKA (2007e): *Vägtrafikskador 2006*, SIKA Statistik 2007:30, Östersund.
- SIKA (2007f): *Remissyttrande över Väg- och Banverkets inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010-2019*, SIKA dnr 134-200-07, Östersund.
- SIKA (2008a): *Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål*. SIKA Rapport 2008:1, Östersund.
- SIKA (2008b): *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 4*, SIKA PM 2008:3, Östersund.
- Sjöfartsverket (2007a): *Sjöfartsverkets underlagsrapport till den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen (FU-08) - Rapportering enligt Miljömålsrådets riktlinjer*, Norrköping.
- Sjöfartsverket (2007b): *Transportkvalitet - indikatorer för uppföljning. Befintliga mått och indikatorer samt förslag på kompletterande indikatorer*, (Kommande, 2007-08-21), Norrköping.
- Sjöfartsverket (2008a): *Årsredovisning 2007*, Norrköping.
- Sjöfartsverket (2008b): *Hamnar av riksintresse – och andra sätt att kategorisera hamnarna*, dnr 0405-08-01263, Norrköping.
- SLTF och Bussbranschens riksförbund (2005): *Buss 2000; Huvudmannakrav på bussar i linjetrafik*, Stockholm.

- Snickars, F. och Weibull, J.W. (1977): A minimum information principle: Theory and practice, *Regional Science and Urban Economics*, 7(1-2):137-168.
- SOU (2005): Får jag lov? Om planering och byggande, *SOU 2005:77*, Stockholm.
- SOU(2007): JämStöds Praktika; Metodbok för jämställdhetsintegrering, *SOU 2007:15*, Stockholm.
- Summerton, J. och Svensson, T. (2007): *Aktörers syn på hastighetsgränser i en region; ett arenaperspektiv*, VTI rapport 583, Linköping.
- Teknik och vetenskap (2004): Äldre i trafiken; En växande kundgrupp med särskilda behov, *Teknik och vetenskap nr 5*.
- Tengström, E. (1999): *Towards environmental sustainability? A comparative study of Danish, Dutch and Swedish transport policies in a European context*, Ashgate, Aldershot.
- Theil, H. (1963): *Economics of Information Theory*, North-Holland, Amsterdam.
- Transek (2006a): *Mäns och kvinnors resande: Vilka mönster kan ses i mäns och kvinnors resande och vad beror dessa på?* 2006:51, Stockholm.
- Transek (2006b): *Jämställdhet vid val av transportmedel*, Transek Rapport 2006:13, Stockholm
- Transgen (2007): *Gender mainstreaming European Transport Research and Policies. Building the Knowledge Base and Mapping Good Practices*, Co-ordination for Gender Studies, University of Copenhagen.
- Trafikutskottet (1998): Nollvisionen och det trafiksäkra samhället, 1997/98:TU4.
- Vagland, Å (2007): *Den regionala transportplaneringens effekter på jämställdheten; Analys av investeringar och åtgärder i Stockholms län åren 2004–2006*. VTI Rapport 579, 2007, Stockholm.
- Vägverket (2000): *Mål, mått och uppföljning av natur- och kulturvärden i transportsystemet - En strateg*, Vidareutveckling av de transportpolitiska målen Underlag till Rapport 2000:1, Stockholm.
- Vägverket (2003a): *Mål och mått för natur och kulturmiljövärden i transportsystemet - Arbetsmaterial* (pp. 41). Borlänge.
- Vägverket (2003b): *Den goda resan; Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015*, Publikation 2003: 93, Borlänge.
- Vägverket (2005): *Res jämt - tankar kring ett jämställt transportsystem*. Publikation 2005:110, Borlänge.
- Vägverket (2007a): *Landskap 2008-2017. Fördjupningsdokument miljö*. Publikation 2007:49, Borlänge.

Vägverket (2007b): *Vägverkets rapport med underlag till den fördjupade utvärderingen av arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen (FU08)*, SA80A 2007:4268, Borlänge.

Vägverket (2007c): *Mindre buller*, Vägverket Publikation 2007:47, Borlänge.

Vägverket (2007d): *Underlag till inriktningsplaneringen 2010-2019 1; Vad kan åstadkommas vid olika ekonomiska ramar*, Vägverket Publikation 2007:78, Borlänge.

Vägverket (2007e): *Tillgänglighet, säkerhet och trygghet för äldre i den lokala miljön; Demonstrationsprojekt KomSåGårVi; slutrapport sammanfattning*, Vägverket region Skåne, Publikation 2007:109.

Vägverket (2007f): *Underlag till infrastrukturplaneringen 2010-2019 vägtransportsektorn; 3 underlagsrapporter*, Vägverket publikation 2007:80, Borlänge.

Vägverket (2008): *Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet. Aktörssamverkan mot nya etappmål år 2020*. Publikation 2008:31, Borlänge.

WSP (2007): *Jämställdhet i kalkyler, prognoser och konsekvensbeskrivningar*, Stockholm.

ÅF Infraplan Nord (2007): *Regionala funktionsanalyser - regionala förutsättningar i ett system för hantering av de transportpolitiska målen*, Taveljö.

Internetkällor:

<http://www.ntp.dep.no>

<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/?lc=nl>

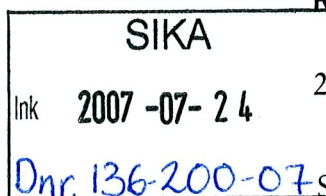
<http://www2.vrom.nl/notaruimte/>

<http://www.notamobiliteit.nl/>

<http://www.vananaarbeter.nl/>

E. Bilagor

E.1. Bilaga 1: Regeringsuppdraget



Uppdrag att se över och lämna förslag till reviderade transportpolitiska mål

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens institut för kommunikationsanalys att i enlighet med vad som anges under rubriken Uppdraget se över och lämna förslag till reviderade transportpolitiska mål.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 27 juni 2008.

Uppdraget

Uppdraget skall utgå ifrån att transportsystemet är en grundläggande del av landets baskapital som skall fortsätta utvecklas mot att vara samhälls-ekonomiskt effektivt och erbjuda både medborgare och näringsliv en hög transportkvalitet, vara tillgängligt, jämställt och säkert samt bidra till en positiv regional utveckling och en god miljö.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt att transportsystemet bidrar till förbättrade förutsättningar för tillväxt och företagande för kvinnor och män på lika villkor samt att transportsystemets negativa miljöpåverkan minimeras. Av särskild vikt är också att transportsystemet bidrar till Sveriges internationella konkurrenskraft och ses som en helhet där trafikslagen samverkar och kompletterar varandra. De regionala förutsättningarna ska särskilt studeras genom regionala funktionsanalyser.

Uppdraget skall präglas av ett öppet arbetssätt och genomföras i samråd med Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket och planeringsansvariga organ i länen, dvs. länsstyrelser eller i förekommande fall regionala självstyrelseorgan/kommunala samverkansorgan. Samråd skall också ske med andra aktörer som berörs av de transportpolitiska målen. Eftersom antalet berörda aktörer är stort är det viktigt att finna effektiva och utvecklande former för samrådet. Under arbetets gång ska lägesrapporter kunna lämnas till Näringsdepartementet.

I arbetet ska andra relevanta regeringsuppdrag beaktas, t.ex. uppdraget att utarbeta inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010–2019 liksom uppdraget till Vägverket att förslå ett nytt etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen som skall avrapporteras till regeringen den 1 januari 2008.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2007 bl.a. sin avsikt att se över de transportpolitiska målen. Regeringen vill dock inte lägga förslag till nya transportpolitiska mål innan dessa förankrats grundligt i hela landet och hos transportsystemets aktörer. Genom uppdraget till Statens institut för kommunikationsanalys påbörjas en process där justerade och utvecklade transportpolitiska utgångspunkter tas fram för en ny, framåtblickande transportpolitik.

På regeringens vägnar



Åsa Torstensson



Charlotte Ottosson

Kopia till

Statsrådsberedningen
Finansdepartementet/BA
Försvarsdepartementet/CIV och MIL
Socialdepartementet/ST, BARN, FH
Jordbruksdepartementet/LB
Miljödepartementet/Mk, Na, H
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/Jäm
Kulturdepartementet/KR
Näringsdepartementet/E, SAM, ENT, FIN, ITP, MK, RT, SÄ, IR,
KOM

E.2. Bilaga 2: Lars Hultkrantz, 2008-03-20

Synpunkter på utformning av de transportpolitiska målen²⁰³

Det följande sammanfattar och utvecklar några av de synpunkter jag redovisade i inlägg vid ett idéseminarium kring den översyn av de transportpolitiska målen som SIKÄ genomför på uppdraget av regeringen.

E.2.1.1. Sektorsmålen, målstyrning och finansiell styrning

Statliga myndigheter har i Sverige en stor frihet att agera självständigt. De styrs i hög grad med instrument som verkar ”på armlängds avstånd”. De årliga regleringsbrevet ger allmänna utgångspunkter och vissa särskilda uppdrag. Två styrsystem baseras på redovisning av uppnådda resultat snarare än på styrning av medlen för att uppnå dessa resultat: den finansiella styrningen respektive mål- och resultatstyrningen. Den finansiella styrningen är inriktad på resursanvändningen och dess finansiering. Mål- och resultatstyrningen utgår i stället från prestationer, mätt som produktionsvolym, produktionsvärde (kvalitet) och produktivitet. Eftersom många prestationer inte är marknadsförda varor och tjänster mäts prestationer, kvalitet och produktivitet med indikatorer som är relaterade till uppfyllelsen av verksamhetens övergripande mål. Målen kan avse en önskvärd samhällsutveckling eller vara intermediära mål som har en mer direkt koppling till myndighetens verksamhet.

De transportpolitiska målen ska ses i detta sammanhang. Som sektorsmål ger de utgångspunkter för formuleringen av mål och indikatorer för de statliga myndigheter som är verksamma inom sektorn, vilket både är särskilda trafikmyndigheter och andra myndigheter som från och till påverkar sektorns utveckling, t ex länsstyrelser, naturvårdsverket, boverket osv. De transportpolitiska målen kan även ha en viss styrande effekt utanför den statliga sektorn t ex genom att för kommuner, privata företag och medborgarna tydliggöra vilka prioriteringar riksdag och regering gör inom sektorn.

Sektorsmålen kan vara utgångspunkter för både mål- och resultatstyrningen respektive den finansiella styrningen. Den finansiella styrningen lever dock normalt ett liv som är relativt oberoende av specifika sektorsmål och bestämt istället av övergripande mål för de offentliga finanserna som i sin tur är kopplade till makroekonomiska överväganden. Detta är tydligt även inom transportpolitiken. Särskilt gäller detta investeringar och underhåll av transportinfrastruktur.

De transportpolitiska målen utgår från övergripande önskemål om samhällsekonomisk effektivitet och hållbar användning av knappa resurser, och ställer sedan upp delmål för kvalitet, tillgänglighet, hållbarhet, säkerhet, regional utveckling och jämställdhet. Infrastrukturplaneringen visar vanligen att uppfyllandet av dessa mål innebär behov av investeringar och underhåll i en omfattning som står i konflikt med målen för den offentliga sektorns sparande. Så är även fallet i andra länder. I ett rikt land som Norge med stor statlig nettoförmögenhet begränsas infrastrukturinvesteringar av överhettningens problematik. Inom EU har Maastrichtkraven för budgetsaldo och skuldsättning varit förutsättningen för fullföljandet av den ekonomiska integrationen genom skapandet av en gemensam valuta. I

²⁰³ Åsikterna som framförs i detta PM är författarens egna och representerar inte nödvändigtvis SIKÄ:s.

Sverige har i stället trovärdigheten för en egen valuta stöttats med utgiftsmål, saldomål och genom att Riksbanken givits en självständig ställning med tydligt uppdrag att hålla vakt om penningvärdet. Detta har inneburit en generellt stram finansiell styrning och att de offentliga utgifterna för investeringar infrastruktur inte medger att alla projekt som har visats vara lönsamma kan genomföras. Inte heller underhållsnivån bedöms idag vara i närheten av att vara hållbar (enligt Vägverket).

E.2.1.2. Implikationer för översynen av målen

Finansiell styrning

Detta innebär att investerings- och underhållsplaneringen, som härleds från de transportpolitiska målen, t ex i form av samhällsekonomiska kalkyler, inte säkert har så stor betydelse för den totala åtgärdsvolymen som sektorns aktörer gärna vill tro. Jag tror att detta är viktigt att beakta vid översynen av de transportpolitiska målen. I den utsträckning som medlen för att uppnå olika delmål och etappmål innebär ökade anspråk på offentliga utgifter är det inte självklart att fler eller mer ambitiösa delmål och etappmål kommer att leda till att den totala transportpolitiska måluppfyllelsen ökar. Inte heller leder nödvändigtvis, på en mer operationell nivå, höjda nyttovärden för t ex restidsvinster, ökad säkerhet, bättre miljö eller tryggare gångvägar; lägre kalkylränta eller skattefaktorer, dvs. förändringar i planeringsmodellernas parametrar som kommer att visa ökad samhällsekonomisk lönsamhet för investeringar och underhåll, nödvändigtvis till att anslagsramarna ökas. Istället kan den huvudsakliga effekten bli att man får en ändrad balans mellan olika delmål och omprioritering mellan olika typer av investeringar och underhåll.

Det är dock naturligtvis önskvärt att den finansiella styrningen och mål- och resultatstyrningen är samstämda. Det pågår en ständig diskussion om fördelningen mellan olika ändamål i den offentliga budgeten, t ex mellan infrastruktur och sjukvård. Nyligen har även debatten om saldomålen tagit ny fart. Är det verkligen fortfarande behov av ett överskottsmål på två procent när statskuldens andel av BNP minskat så mycket? Om det är så att behoven av samhällsinvesteringar inom just transportsektorn ökat kraftigt, t ex pga. att en förhållandevis hög ekonomisk tillväxt de senaste tio åren gett upphov till en väsentlig trafikökning, eller till att de skärpta klimatpolitiska målen ökar behovet av t ex järnbanor, bör detta övervägas i den finansiella styrningen. Ett alternativ till fortsatt högt offentligt sparande är naturligtvis ökade investeringar i bland annat infrastruktur.

Vidare är det knappast en djärv gissning att det går att göra betydande vinster i form av ökad måluppfyllelse om mål- och resultatstyrningen får större utrymme på bekostnad av den finansiella styrningen. Ett exempel är mycket stora projekt som finansieras inom ramen för årliga anslag som inte är så mycket större än den totala projektkostnaden. Det innebär att trafikverken tvingas anpassa byggplanerna till anslagsutrymmet, vilket kan innebära förseningar på flera år och därmed effektivitetsförluster, både till följd av högre kostnader och senarelagd idrifttagande, jämfört med om projektanslag hade erhållits. Ett annat och ”klassiskt” exempel är underhållsåtgärder som finansieras inom samma årliga anslagsram som driften och därför i hög grad styrs av variationerna i kostnaderna för snöröjning.

Balansen mellan mål- och resultatstyrningens fokusering på resultat snarare än på resurstilldelning och den finansiella styrningens fokus på just resurstilldelningen har vägt fram och tillbaka över åren, i takt med att förutsättningar att uppfylla de statliga utgifts- och saldomålen har varierat.

Eftersom uppfinningsrikedomen är stor bland många aktörer inom och utanför den offentliga sektorn när det gäller att hitta vägar att kringgå budgetprocessen tas propåer om reformer som medger ökad flexibilitet mot med stor misstro från regeringskansli och finansdepartement. Detta kan vara ett skäl till att hålla en viss restriktivitet när det gäller vidden av den transportpolitiska målbeskrivningen. Ju mer strikt den håller sig inom det transportpolitiska ”kärnområdet”, desto större tyngd kan ges argument för flexibilitet i form av anslagssparande osv. som innebär att medel kan hållas kvar inom ett projekt eller anslagsform från ett år till ett annat. Omvänt, ju större ”träffbild” målen har, desto starkare blir skälen att väga insatser inom transportsektorn, för att uppnå vissa mål, mot insatser inom andra politikområden för att uppnå samma mål, vilket ju just är vad som görs inom den reguljära budgetprocessen.

Mål- och resultatstyrning

En viktig omständighet som bör beaktas vid översynen av de transportpolitiska målen är att regeringskansliets styrning av trafikverken liksom trafikverkens interna styrning idag bygger på de transportpolitiska målen. Målen bryts ned i olika komponenter, etappsätts, mäts och omsätts i styrkort på olika organisationsnivåer. Det har tagit tid att utveckla dessa styrsystem, vilket innebär att det finns en kostnad förenad med att göra större förändringar av målstrukturen. Det innebär att det är särskilt viktigt att sådana förändringar är välgrundade, och inte bara speglar en tillfällig skiftning i dagsdebatten, eftersom vinsten av en förändring ska ställas mot kostnaden för att göra om detta rätt mödosamma arbete, t ex för att ta fram indikatorer, få brott i tidsserier osv.

E.2.1.3. Preambeln

När man ställer upp olika delmål hamnar naturligtvis dessa från tid till annan i konflikt med varandra. Det är t ex givet att mål om god tillgänglighet, vilket gynnar mobilitet, och klimatmålen kan hamna i motsatsställning. Miljö och säkerhet går ibland hand i hand, ibland inte. Spridd regional tillväxt genererar ökat behov av resande och transporter, och försvårar därför decoupling.

I nuvarande målformulering har trafikverken att prioritera mellan delmål med hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet. Jag föreslår att preambeln i framtiden kompletteras med ytterligare ett överordnat kriterium för prioriteringar, nämligen rättvisa. Nedan diskuterar jag mer ingående de tre begreppen samhällsekonomisk effektivitet, rättvisa och hållbarhet.

E.2.1.4. Effektivitet

Attributet ”samhällsekonomisk” är viktig för tolkningen av effektivitetsbegreppet, det innebär att trafikverken ska utgå från medborgarnas välfärd i vid mening och inte bara t ex beakta statsfinansiella aspekter eller BNP-effekter.

Det innebär exempelvis att infrastrukturplaneringen beaktar kostnader oavsett om de finansieras av offentlig eller privat sektor. Vidare beaktas infrastrukturens BNP-effekter. Detta i första hand genom tidsvinster. Arbetstidens värde är den viktigaste BNP-komponenten (från faktor- eller inkomstsidan). Men investeringsplaneringen beaktar även fritid/hemarbete (tidsvinster som inte påverkar arbetstiden), trafiksäkerhet, buller, miljö och andra välfärdskomponenter som inte har någon direkt motsvarighet i BNP.

Det samhällsekonomiska effektivitetsbegreppets innebörd missuppfattas ofta. En sådan missuppfattning gäller just att enbart BNP-effekter skulle inkluderas, men så är alltså inte fallet. Andra missuppfattningar uppstår ur en sammanblandning mellan de metoder som används som beslutsstöd och aspekter som har att göra med särdragen och komplexiteten i de beslut som ska fattas. Exempelvis uppfattas ofta att miljöaspekter ges en underordnad roll i de samhällsekonomiska bedömningarna. Denna föreställning bottnar emellertid i det faktum att särskilt väginvesteringar ofta ger förhållandevis små miljöeffekter, vilka dessutom kan vara både positiva och negativa. Samma värderingsparametrar ger däremot ofta stora utslag när det gäller t ex bestämning av nivå för trafikstyrande avgifter.

Ett annat exempel är att investeringsbesluten ofta har stor komplexitet där många aspekter ska beaktas, osäkerheten är stor och vissa aspekter är svåra att ”väga och mäta”. Det innebär att beslutsunderlaget i någon mening alltid är otillräckligt, vilket leder till påståenden som att analysen är alltför ensidig, de samhällsekonomiska kalkylerna otillräckliga osv. Detta är i sig helt riktiga påståenden, men innebär inte att effektivitetsbegreppet är felaktigt, kalkylerna oriktiga osv. Ju mer komplicerat ett beslut är, desto viktigare är det istället att få ett tydligt beslutsunderlag i de delar som låter sig analyseras och sammanfattas med de analystekniska verktyg som finns.

E.2.1.5. Rättvisa

Effektivitet är dock bara ett välfärds-kriterium. Egendomligt nog pekar inte preambleltn direkt på det andra klassiska välfärds-kriterier, nämligen rättvisa (rättvis fördelning). Ändå kan alla nuvarande delmål sägas ha rättviseaspekter: tillgänglighet (vilkas tillgänglighet?), kvalitet (för vem?), säkerhet (för vem?), hållbarhet (rättvisa mellan generationer), regional utveckling och givetvis jämställdhet. Det förefaller mig därför naturligt att fördelningsfrågor tydligare än idag lyfts fram, särskilt i preambleln. Det skulle kanske innebära att olika analysverktyg och mål- och resultatstyrningen utvecklas i en riktning som bättre än idag klagör fördelningskonsekvenser av olika förslag och resultat.

Om man gör det kan man kanske ta bort eller modifiera några av de nuvarande delmålen. Jag tänker för det första på målet regional utveckling, där man kan göra mer tydligt distinktionen mellan tillväxtmål – som kan vara nationellt – och fördelningsmål – som inte tillgodoses enbart med transportpolitiska medel. Vidare tänker jag på jämställdhetsmålet, som istället kan ses som en dimension av tillägget ”för alla” när det gäller de övriga delmålen.

E.2.1.6. Hållbarhet

Begreppet hållbarhet avser intertemporala, särskilt intergenerationella, aspekter på både effektivitet och rättvisa. Begreppet har enligt min uppfattning en viktig plats i preambleln för att markera kravet på långsiktigt perspektiv för trafikpolitiken. Hållbarhet har dock inget självständigt värde om det inte knyts till just begreppet effektivitet och rättvisa. De senare begreppen är antropocentriska, dvs. de tar ett human- och mer specifikt medborgarperspektiv, medan det nakna begreppet hållbarhet är förenligt med en syn på människan som en ekologiskt onödig varelse.

E.2.1.7. Delmålen

Ovanstående resonemang ger en utgångspunkt för översynen av delmålen. Det finns således av flera skäl anledning vara restriktiv.

Jag vill särskilt varna för en omfattande utvidgning som innebär att listor med detaljerade önskemål inkluderas. Sådana specificeringar riskerar att leda till målkonflikter och oönskade sidoeffekter, genom att en förbättring på ett område åstadkoms till priset av en försämring på ett annat område. Med utgångspunkt i begreppen effektivitet, rättvisa och hållbarhet, som även om de är vida och diffusa kan ges operationella preciseringar, kan sådana målkonflikter hanteras av transportsektorns olika organisationer på sätt som syftar till att få en rimlig avvägning av helheten. Ju fler precisa detaljkrav, desto större blir fokus på detaljerna och desto mindre på helheten.

Ytterligare en utgångspunkt för översynen av delmålen bör kunna tas i en genomgång av i vilken utsträckning de har kunnat meningsfullt operationaliseras i mål- och resultatstyrningen. Här verkar det finnas en glidande skala. I ena änden finns trafiksäkerhetsmålen, som mycket tydligt omsatts i mål och indikatorer för styrning och uppföljning på området. I den andra finns särskilt jämställdhetsmålet, där de mål och indikatorer jag sett lika gärna skulle kunna ha formulerats som (jämställdhets)aspekter inom de övriga transportpolitiska delmålen.

E.3. Bilaga 3: Jan Owen Jansson, 2008-01-04

Målen för transportpolitiken – två kritiska punkter²⁰⁴

E.3.1.1. Bakgrund, syfte och upplägg

När man går igenom målformuleringarna för transportpolitiken, som brukar fräschas upp ungefär vart tionde år, finner man en påfallande konstans i ordalydelsen. Redan i proposition 191 år 1963 ”angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken” angavs att målet för trafikpolitiken bör vara att för landets olika delar säkerställa en tillfredställande transportförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Formuleringen av det övergripande målet i ”Moderna transporter, Regeringens proposition 2005/06:160” skiljer sig egentligen endast i att man för första gången talar om transportpolitik istället för trafikpolitik, samt genom tillägget ”långsiktigt hållbar” beträffande transportförsörjningen.

I regeringsuppdraget till SIKA att se över och lämna förslag till reviderade transportpolitiska mål framhålls att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt att transportsystemet bidrar till förbättrade förutsättningar för tillväxt och företagande ... samt att transportsystemets negativa miljöpåverkan minimeras”.

Syftet med föreliggande skrift är att kritiskt granska det meningsfulla i att inkludera ”tillväxt” i målformuleringen samt att påpeka att den statliga transportpolitiken hittills inte betytt särskilt mycket vad gäller transportsystemets negativa miljöpåverkan. En *nationell* transportpolitik erfordras för att en ändring av det skall kunna ske.

I den följande diskussionen görs till att börja med en åtskillnad mellan övergripande mål, som har en språkdräkt som används i högtidstal och eldande politiska deklamationer på nationell nivå, t.ex. ”livskvalitet”, ”välfärd” och ”ekonomisk tillväxt”, eller ”tillväxt” kort och gott, och operationella mål som bör kunna ge konkret vägledning för verksamheten i bestämda organisationer i den offentliga transportsektorn. Det är självklart att transportpolitiken skall bidra till att uppfylla de överordnade målen, men för att det skall kunna göras på ett rationellt sätt krävs sektorspecifika operationaliseringar av dessa. Det är en grannlaga uppgift i allmänhet och i synnerhet för transportpolitiken om också det makroekonomiska tillväxtmålet skall tillgodoses.

E.3.1.2. Problematisering av tillväxtmålet

Högre ”välfärd” och ”livskvalitet” är oemotsägliga önskemål, som dock inte är till någon större hjälp för en operationalisering av transportpolitiken. De är dock uttryck för att BNP/capita som ju är den traditionella, gängse måttstocken för ”levnadsstandard”, både över tiden i ett visst land och vid tvärsnittsjämförelser länder emellan, med rätta uppfattas som ett alltför begränsat målkriterium. Frågan är då varför detta delmål alls ska vara med i detta sammanhang? Man kan lägga märke till att ”bruttonationalprodukten per invånare” numera sällan uttalas explicit varken i transportpolitiska eller andra politiska målformuleringar, utan man talar om ekonomisk tillväxt, eller ännu vanligare bara om ”tillväxt”. För att detta numera

²⁰⁴ Åsikterna som framförs i detta PM är författarens egna och representerar inte nödvändigtvis SIKAs.

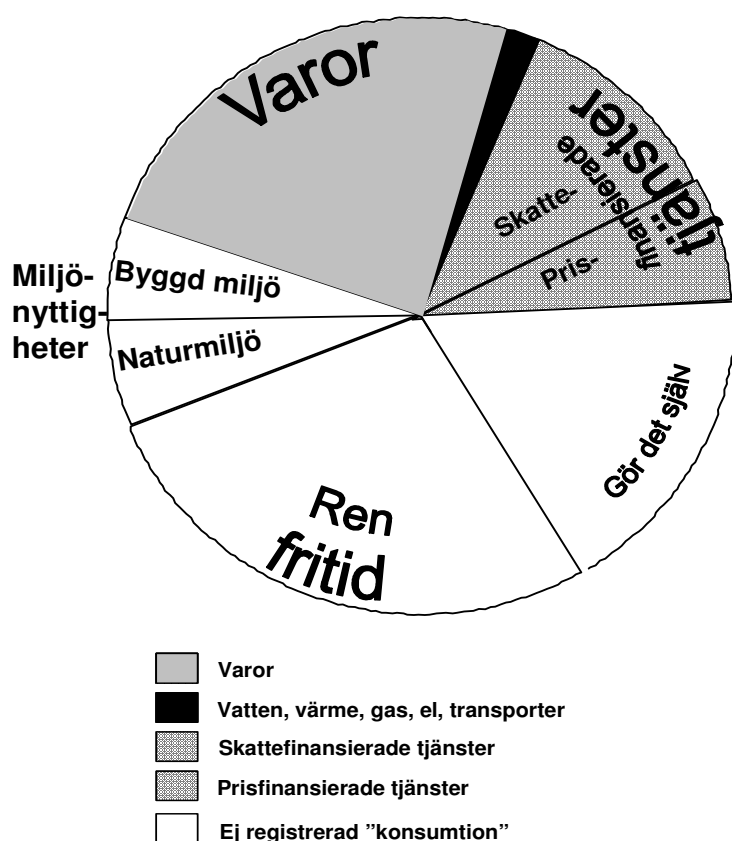
så populära slagord skall bli meningsfullt måste man faktiskt precisera vad det är som man önskar öka. I exempelvis den kommunala transport- och näringspolitiken är det ofta befolkningen i kommunen och/eller den totala kommuninkomsten man tänker på när det plåderas för ”tillväxt”. På nationell nivå är en precisering till BNP per capita det som vanligen avses, antagligen också i uppdragsbeskrivningen till SIKA i citatet ovan. BNP är dock ett alldeles för begränsat mått på det samlade resultatet av ett lands ekonomiska aktivitet, och man kan dessutom ifrågasätta de meningsfulla i att lyfta fram *tillväxten* av BNP i målformuleringen, då alla andra delmål kvantifieras i absoluta tal.

Med ”den utvidgade konsumtionen” som målkriterium är BNP överflödig

För en fördjupad diskussion av målformuleringen är den utvidgade konsumtionen en lämplig utgångspunkt, symboliserad av cirkeldiagrammet i figur 1. Uttrycket är hämtat från Robert Fogel som i sitt presidenttal till Amerikanska nationalekonomiska föreningen 1999 – med titeln *Catching up with the Economy* – framhöll att nationalekonomiämnet släpar efter verkligheten, framför allt vad gäller det gängse trånga konsumtionsbegreppet. Genom att negligera resultatet av gör-det-själv-produktion samt genuin fritid i nationalräkenskaperna är välfärdsutvecklingen flerfaldigt underskattad, hävdar Fogel (1999).

I cirkeldiagrammet har Fogels välfärdsått kompletteras med ytterligare en delsektor: miljönyttigheterna, som är tudelade mellan naturmiljöns behag och den byggda miljöns skönhet och trivselskapande egenskaper.

Figur 1. Huvudkomponenter i den totala, utvidgade konsumtionen



Alla sektorer i cirkeln som tillsammans utgör den totala utvidgade konsumtionen ger behovstillfredsställelse eller nytta, men hela den oskuggade delen ligger utanför det gängse konsumtionsbegreppet. Delsektorernas inbördes storlek skall inte tolkas alltför strikt utan mest som en konkret påminnelse om våra konsumtionsbehovs mångskiftande natur. Monetär värdering är meningsfull huvudsakligen på marginalen, och det kan ofta vara ett tillräckligt underlag för allokeringspolitiska frågor, eftersom det är marginalvillkoren för samhällsekonomisk effektivitet som fokuseras i typiska problemanalyser, dvs. marginalvillkoren för att den totala behovstillfredsställelsen är den största möjliga.

Det intressanta i detta sammanhang är att transportinvesteringar har direkta effekter som till största delen faller utanför den i nationalräkenskaperna registrerade konsumtionen. Trafikens tidsvinster innebär till mycket stor del ökad fritid (resor till och från arbetet och fritidsresor). Vägnätets utveckling har möjliggjort privatbilismens spridning, som är att uppfatta som gör-det-själv verksamhet, vars kraftiga expansion endast delvis kommer till uttryck i BNP. Den andra stora positiva effekten av väginvesteringar är minskade trafikolyckor. En relativt liten del av totalvärdet av den minskningen räknas in i BNP; de s.k. humankostnaderna är flera gånger större än de materiella kostnaderna för trafikolyckor. Skillnaden mellan olycksoffrens uteblivna framtida produktion och konsumtion är den största posten i de totala materiella kostnaderna.

Det mer direkta BNP-bidraget från transportsektorn uppstår främst genom den yrkesmässiga trafikens transportarbete bestående såväl av godstransporter som tjänsteresor. Ju större det transportarbetet är, desto större är naturligtvis bidraget till BNP från transportsektorn. Eftersom transportsektorn trots allt är relativt liten i förhållande till BNP, eller till hela den utvidgade konsumtionen – den mörka, allra smalaste sektorn i tårtan i Figur 1 ovan representerar de varor/tjänster som de s.k. kommunaltekniska systemen samt transportsystemet producerar – blir den av transportsektorn direkt förorsakade ökningen av BNP ett visst år under alla omständigheter relativt liten, på sin höjd några promille av totala BNP.

Makroekonomisk korrelationsanalys är irrelevant för operationaliseringen av de övergripande målen

Det ovannämnda, direkta bidraget till BNP från transportsektorn är dock inte vad ivrarna för att ekonomisk tillväxt bör vara ett mål för transportpolitiken har i tankarna, utan det är en förment indirekt påverkan på BNP som framhålls. Den förment indirekta påverkan på BNP antas gå via en allmän ökning av produktiviteten i näringslivet och/eller uppstå genom en ökad innovationsbenägenhet och liknande ”dynamiska” faktorer. Produktivitetsförändringar kan mätas och värderas och det görs också i cost-benefit-analyser i de fall transportinfrastrukturen har förbättrats genom nyinvesteringar. De minskade transportkostnaderna som kan observeras i transportsystemet är ett fullgott uttryck för produktivitetsökningen i de industrier som har kommit i åtnjutande av förbättrade transportmöjligheter, och en enkel men fundamental följsats är att i de delar av transportsystemet där inga förbättringar gjorts under en viss period, kan antas att produktivitetsutvecklingen i motsvarande industrier inte har påverkats.

De som ivrar för att ekonomisk tillväxt bör inkluderas bland de transportpolitiska målen stöder sig dock inte på mikroekonomisk analys av specifika transportvägar och företag i näringslivet, utan försöker finna samband mellan makroekonomiska aggregat som totala investeringar i transportinfrastrukturen och BNP. När frågan gäller effekterna av i rummet specifika investeringar i väg- eller järnvägsnätet, vilket är att uppfatta som en

mikroekonomisk analysuppgift, är resultat av makroekonomisk korrelationsanalys utan mikroekonomisk grund både teoretiskt tvivelaktiga och praktiskt oanvändbara.

För bestämningen av den totala budgeten för transportinfrastrukturen i konkurrens med vård, skola, omsorg, högre utbildning och forskning m.m. skulle resultaten av sådana övningar vara relevanta, om de vore att lita på. I praktiken gäller det dock att göra prioriteringar av rumsligt specifika satsningar i infrastrukturen. Den totala väg- respektive järnvägsbudgeten måste fördelas på specifika objekt med sinsemellan mycket olika förutsättningar, och på den nivån är det helt omöjligt att försöka bedöma de relativa, indirekta ”tillväxteffekterna”, om de nu överhuvudtaget existerar.

Ordens makt över tanken

Problematiseringen av tillväxtmålet kan avslutas med en språklig betraktelse. Vi lever ”i experternas tid”, men när det gäller samhällsbyggnad inklusive infrastrukturplanering, där positiva och negativa externaliteter är legio, har en politisk beslutsprocess valts och ett ”lekmannastyre” har accepterats. Det är politikerna som bestämmer och sätter målen. Därav följer dock inte att lemännen/beslutsfattarna också bör bestämma paradigmen och därmed terminologin för analysarbetet. Den nödvändiga, naturliga kompromissen torde vara att de övergripande målen för transportpolitiken bör nu som tidigare formuleras av politikerna i de termer de är vana vid, men att operationaliseringen av de övergripande målen görs så att de både sakligt och begreppsmässigt är konsistenta med de analysmodeller som experterna med vetenskapliga metoder har utvecklat.

En språklig anomali som är särskilt besvärande för operationaliseringen är att när politikerna listar, sina önskemål, typ kortare restid, färre trafikolyckor, lägre utsläppsnivåer, etc. innehåller listan dessutom någonting i stil med ökad, eller bättre förutsättningar för ”tillväxt”. Som påpekats ovan bör det naturligtvis preciseras vad det är som man önska ha tillväxt av, men om det kan uppfattas som självklart att det är ökad BNP per capita, skulle kortformen ”tillväxt” kunna accepteras. Men, för det första, eftersom den ”utvidgade konsumtionen” redan inkluderar allt det som ingår i BNP och mer därtill, vore det ren dubbelräkning att dessutom blanda in BNP. Och för det andra, då alla andra kvantifierbara effekter naturligen mäts och uttrycks i absoluta tal, är det inkonsekvent att ange vissa ekonomiska storheter i relativa tal, bara för att det är vanligt i makroekonomiska sammanhang. Att den ena eller andra delposten anges som procentuell ökning från ett år till ett annat ger falska signaler om att sådana poster är ”annorlunda”, förknippade med någons lags kumulativ egenskap. Ett typexempel från ett aktuellt dokument på hur förvirrande och för logiken förgörande det överdrivna användandet av modeglosan ”tillväxt” kan vara är följande citat från direktiven till Ansvarkommittén. I stycket under rubriken *Generell välfärdspolitik och tillväxt* sägs att

”Det råder ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan välfärd och tillväxt. Utan tillväxt minskar de resurser som välfärdspolitikerna strävar efter att fördela rättvist. Det är emellertid inte bara välfärden som är beroende av tillväxt, även det motsatta gäller. För att alla skall kunna vara med och bidra till tillväxten är välfärd i form av barnomsorg, utbildning och sjukvård av god och likvärdig kvalitet en förutsättning”(SOU 2007:10, sid. 378).

Byt ut ”tillväxt” mot ”procentuell ökning”, så ser man tydligare hur ofullständig utsagan är. I andra meningen görs dessutom en koppling mellan tillväxt som medel för att skapa ”resurser”, som också förblir odefinierat. I sista meningen framhålls tillväxt slutligen som ett mål för vård, skola, omsorg, vilket är anmärkningsvärt.

Resonemanget bygger på den vanliga tankefiguren att BNP är en resurstotalitet, eller kaka, som kan delas upp och tillgodose skilda behov precis som man önskar. Den är dessvärre vilseledande i många fall och i synnerhet när det gäller tron på tillväxtpolitikens möjligheter att lösa problemen med det stagnerande utbudet av offentliga tjänster. BNP är inte en resurstotalitet utan summan av varor och tjänster för konsumtion samt kapitalinvesteringar som de totala resurserna i ekonomin har frambringat ett visst år, och om det är de flesta tjänster inklusive transporter, som man önskar få mer av, leder den populära tankefiguren fel.

Låt oss för resonemangets skull anta att alla nyttigheter i ekonomin har samma egenskaper som materiella varor. Den betraktade ekonomin antas bestå av ett antal industrier med olika produktivitetens utveckling. Efterfrågan på produkterna från de industrier där produktiviteten utvecklas svagast kommer att mer och mer tillgodoses genom import. Den ökande importen måste förstås betalas genom ökande export av produkter från de industrier som haft en särskilt stark produktivitetens utveckling. Detta system för internationell arbetsfördelning genom frihandel ligger bakom kapitalismens triumf, som har gjort industriländerna materiellt rika.

Denna kraftfulla mekanism fungerar dock inte för de flesta tjänster, där produktivitetens utvecklingen dessutom råkar vara allra svagast. Vi kan helt enkelt inte importera dessa.

Även om man accepterar att utrikeshandel med de flesta tjänster inte är en utväg, kommer ju ökad tillväxt i industrin och varuexporten att öka skatteintäkterna. Löser inte det problemet? Genom en glidning i resonemanget från real resursallokering till penningekonomi öppnar sig en möjlighet, som i verkligheten är en illusion. I politikerspråket är "resurser" ofta liktydigt med skatteintäkter.

Det avgörande förhållandet är att lönenivån förändras i den offentliga sektorn i samma takt som i den övriga ekonomin. Lönenivåerna kan vara olika beroende på olika krav på utbildning, arbetets karaktär m.m., men i rättvisans namn bör alla få sin beskärda del av de ökande konsumtionsmöjligheterna. Detta rättvisekrav tycks vara uppfyllt i verkligheten, och med solidarisk lönepolitik kommer ökade skatteintäkter till följd av löneökningar i varusektorn att ätas upp av en motsvarande löneökning i den offentliga sektorn. Detta begränsar möjligheten att öka den reala resursinsatsen för skattefinansierade tjänster genom ökad produktivitet i industrin som ger ökad export och skatteintäkter. Den svenska utvecklingen under efterkrigstiden illustrerar denna begränsning. (se SOU 2003:57).

Det är orealistiskt att kräva perfekt språklig stringens av lekmännen/beslutsfattarna. Det luddiga politikerspråket skapar förvisso betydande kommunikationsproblem mellan lekmännen och experterna, vilka dock inte bör lösas genom att experterna anammar politikerspråket och ger avkall på logik och stringens i sitt arbete. Därför krävs en sektorspecifik operationalisering av de övergripande transportpolitiska målen.

E.3.1.3. Miljömålen kräver en nationell transport- och bebyggelsepolitik

Operationaliseringen av de transportpolitiska målen som betingas av miljöproblemen, och frågan om fördelningen av ansvaret för vår livsmiljö mellan samhällsorganisationens olika nivåer bör begrundas i ett sammanhang. Såväl de största problemen i den lokala livsmiljön som den verkligt stora potentialen för att med transportpolitik i kombination med bebyggelseplanering göra något betydelsefullt åt även de globala miljöproblemen finns i de större städerna. Lokala (kortväga) persontransporter utgör i fordonskilometer endast en dryg tredjedel av det totala persontransportarbetet, men i antal resor är de mångdubbelt fler än icke-

lokala resor. De utgör också en större andel av den totala generaliserade kostnaden för persontransporter än de icke-lokala (långväga) resorna. En viss (liten) andel av de lokala resorna är anslutningsresor till långväga/interurbana resor, men sett i ett konsumentperspektiv kan de lokala transporter jämföras med livsmedel, boende, kläder och skor räknas till den samt livsnödvändiga konsumtionen. En transportpolitik som avstår från att ta lokala resor och godstransporter i beaktande förtjänar inte epitetet ”nationell transportpolitik”. I äldre transportpolitiska deklarationer är detta avståndstagande explicit. De handlade om statlig trafikpolitik. I Moderna Transporter (Regeringens proposition 2005/06:16) har ”transportpolitik” ersatt trafikpolitik och bestämmelsen ”statlig” har tagits bort men innehållsmässigt består den traditionella begränsningen.

Man hade hoppats att Ansvarskommittén, som fick uppdraget ”att analysera dagens samhällsorganisation och bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför” (SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, sid. 13). Ansvarskommittén fick fyra år på sig för denna stora uppgift, men transport- och miljöområdet behandlades minst sagt styvmoderligt. Endast titeln på kommitténs slutbetänkande antyder att miljöproblemen i allmänhet och klimathotet i synnerhet är en av de stora utmaningarna i framtiden. I utredningstexten ignoreras detta fullständigt, vilket tillsammans med följande passus i sammanfattningen är mycket anmärkningsvärt. ”Kommittén har endast lämnat förslag i de delar där den funnit att förändringar av uppgiftsfördelning och struktur är nyckeln till en bättre fungerande samhällsorganisation” (op cit, sid.13).

Det slog tydligen inte Ansvarskommittén att nuvarande statliga transportpolitik kan ge endast ett marginellt bidrag till klimatmålet. Det uttalas aldrig i betänkandet att man ansluter sig till den bekväma konventionella visdomen att tekniken kommer att lösa klimatproblemet, men någon annan förklaring till negligerandet av denna utmaning finns inte. Men kan vi lita på att ett teknikgenombrott kommer att ske beträffande alternativa motorbränslen? Inget säkert svar finns på den frågan.

I detta svarslösa läge är det väsentligt att framhålla att det finns en annan lösning, som samhällsekonomiskt sett inte kostar något, men som just kräver en avsevärd förändring av samhällsorganisationen. När jag framhåller detta för ekonomkollegor är de ofta skeptiska. Visst bör man sätta in starka styrmedel för att reducera trafikens CO₂-utsläpp – så långt är man med på noterna – men man tar för givet att detta måste kosta en hel del i form av en mindre effektiv resursallokering vad beträffar allt annat än miljönyttigheterna. Denna hållning bottenar i sin tur i en redan under studietiden ådragen ”yrkessjukdom” hos många nationalekonomier, nämligen uppfattningen att vi som lever i en marknadsekonomi där externa kostnader är internaliserade, lever i ”den bästa av världar” om man bortser från klimathotet vars kostnad knappast kan uppskattas.

Så är det inte. Trafik- och bebyggelseutvecklingen blir inte den mest gynnsamma för helheten vid *laissez-faire* även om optimal road pricing och en rimlig koldioxidskatt skulle tillämpas allmänt. Det krävs också ingripande planering. Och poängen är att om nuvarande trafik- och bebyggelseplanering reformeras genom att ett nationellt perspektiv tillförs, skulle en rad positiva effekter uppstå, som bl.a. innefattar en avsevärt minskad global miljöbelastning.

Kommunal ”tillväxtpolitik” är i stora stycken ett kostsamt nollsummespel

Detta avsnitt är en sammanfattning av kapitel 12, "Livsmiljöutvecklingen – ett politikområde som hamnat mellan stolarna", i min bok *Ekonomi och Politik för Tjänster*, SNS Förlag 2006.

En tes som där drivs är att den långtgående delegeringen av ansvaret för den offentliga allokeringspolitiken har skapat systemfel som är svåra att komma till rätta med. Det viktigaste är att det tillväxtpolitiska nollsummespelet som kommunerna ägnar sig åt leder snett från nationell synpunkt och tar avsevärda reala resurser i anspråk. Det är naturligt att självmedvetna stadsbor värnar om den lokala självstyrelsen när det gäller stadsplanering och lokala miljöfrågor, men åtminstone när den klimatpolitiska aspekten klargörs borde man kunna inse att viss nationell samordning vore av godo.

För kommunala politiker är det inte fel att betrakta skatteintäkter som "resurser", eftersom ökade skatteinkomster på kommunnivå på grund av inflyttning från andra kommuner av folk, företag och offentliga myndigheter, kommer inte nödvändigtvis att ätas upp av löneökningar för en viss kommuns anställda. En sådan utveckling är, förutom skattehöjningar, den mest närliggande möjligheten för den enskilda kommunen att öka de totala skatteintäkterna och betala för alla viktiga åtaganden och höga ambitioner man har inom grundskola, barn- och äldreomsorg m.m. Som man lätt inser är dock kommunal tillväxtpolitik, som går ut på att locka till sig företag och statliga myndigheter, liksom statligt finansierade infrastrukturinvesteringar o.d., ett nollsummespel från nationell synpunkt. Dessvärre är det ett mycket kostsamt spel. Tänk så mycket verklig nytta alla dessa kommunala lobbyister och "tillväxtkontorister" skulle kunna göra i annan verksamhet som inte har karaktären av nollsummespel.

Det mest beklagliga är att med nuvarande inriktning av kommunalpolitiken är risken stor att Sverige, liksom andra europeiska länder, missar århundradets chans att utan nämnvärd kostnad uppfylla ett verkligt ambitiöst mål för klimatpolitiken. Om varje tätortskommun starkt målinriktat utformar stadsplaneringen i expansionsområdena i Mellanlandet i enlighet med gammal fin stadsbyggnadstradition av ursprungligen engelsk modell (se Rådberg 1997), där förorterna ges formen av relativt kompakta, lummiga trädgårdsstäder, är en socialt och miljömässigt hållbar stadsutveckling möjlig också i ett scenario med en lika stor befolkningsökning under innevarande århundrade som under det förra.

Stadsutvecklingens nyckelroll

För att hantera det synnerligen komplexa system som en storstad utgör, underlättar det om man tredelar staden i (1) innerstaden, (2) ringen av inre förorter och (3) de yttre förorterna som inte har någon yttre gräns utan steglöst övergår i "Mellanlandet", som varken kan karaktäriseras som stadsbygd eller landsbygd. Innerstaden och de inre förorterna är i stort sett färdigexploaterade. De fick sin struktur före bilismens genombrott och har en helt annan färdmedelsfördelning vad gäller lokala resor än ytterstaden, där bilen är nästan allena rådande.

Viss förtätning av boendet är i allmänhet möjlig i (1) och (2) och givna lokaler kan få ny användning, men en mer avsevärd befolkningsökning torde kräva nyexploatering i Mellanlandet. De starkaste drivkrafterna för hur de urbana expansionsområdena kommer att utvecklas är, å ena sidan näringslivets preferenser vad gäller lokaliseringen, och å andra sidan människornas preferenser för var och hur de vill bo. Bilismens utbredning har på gott och ont vidgat möjlighetsramen ofantligt för lokaliseringen av nya företag såväl som bostadsområden. Vad bilismen i frånvaro av en motverkande markanvändningspolitik, kommer att leda till har ända sedan 1950-talet kunnat iakttagas i form av det amerikanska stadsutvecklingsfenomenet

urban sprawl. Villamattorna breder ut sig runt städerna i en synbarligen ändlös expansion, där nästan all förflyttning sker med bil.

Central lokalisering naturlig för tjänsteproduktionen

I industrialiseringens inledningsskede för över hundra år sedan var det tillverkningsindustrins fabriker, centralt lokaliserade i städer, som var urbaniseringens motor. Av trafik- och miljöskäl är numera de flesta fabriksanläggningar utlokaliserade till stadsbygdens periferi. Dessutom har den tekniska utvecklingen i varusektorn, framför allt under 1900-talets sista tre decennier, varit extremt arbetskraftsbesparande. I de så kallade industriländernas städer är numera inte mer än 10-20 procent av arbetskraften sysselsatta i industrin medan 80-90 procent jobbar i tjänstesektorn, enligt den officiella statistiken. I Stockholm är andelen 83 procent, enligt Regionalplane- och trafikkontoret, 2000.

Då drygt fyra femtedelar av arbetskraften är manschettarbetare, dvs. sysselsatta dels i vård, skola, omsorg, dels med kontorsarbeten som på grund av agglomerationsfördelar bäst utförs i central stadsbygd, och eftersom tjänsteproduktion i motsats till traditionell industriproduktion normalt är föga miljöstörande, har strukturomvandlingen av näringslivet skapat nya förutsättningar för att bibehålla och/eller återskapa den kompakta stadsstruktur som uppstod före bilismen. En stor del av det urbana näringslivet söker av egenintresse central lokalisering.

När det gäller produktionsställen för personliga tjänster i offentlig regi bör, för samhällsekonomisk effektivitet, lokalisering i kundnära lägen eftersträvas, dels i innerstaden för dyrare sällanköpsvaror och -tjänster, dels för mer utpräglade grannskapstjänster i förortscentra. Samhällsekonomisk effektivitet tycks dock inte ha varit ledstjärna för (ut)lokaliseringen av nya sjukhus, universitet och högskolor – för att nämna de mest flagranta, negativa typexemplen. För de ansvariga tjänstemännen och politikerna som inte sett längre än till de finansiella konsekvenserna för den egna organisationen under mandatperioden, har billig mark utanför staden varit frestande lokaliseringsalternativ för nybyggen. Patienternas och studenternas transportkostnader har negligerats, liksom de vidare konsekvenserna för innerstadens liv efter kontorstid. Utlokaliseringen av universiteten har på flera håll fått till följd att snabbt expanderande forskarbyar hamnat i perifera lägen, vilket måste kompenseras med riklig tillgång på gratisparkering för de anställda.

Dagligvaruhandels lokalisering

Extern etablering av stormarknader för livsmedel och andra dagligvaror är en av de viktigaste strukturförändringar i ekonomin som inträffat under efterkrigstiden. Det är också en av de mest omdiskuterade företeelserna i urbaniseringens senare skede. Victor Gruen, den amerikanska pionjären vad gäller externetablering, ville skydda de känsliga innerstäderna mot invasionen av bilburna shoppare. I Europa idag är en vanlig, motsatt hållning att innerstäderna bör bjuda in dessa för att innerstadslivet skall blomstra. Att gå så långt som att riva stora delar av den gamla innerstadsbebyggelsen för att ge plats åt moderna varuhus och parkeringsplatser, vilket man gjorde i många städer under 1960- och 1970-talen, måste dock betecknas som en olycklig parantes i svensk bebyggelsehistoria.

Det finns ett tredje alternativ, som utgår ifrån de billösa behov: om man tar för givet att dagligvaruhandeln bör vara organiserad så att alla hushåll skall ha möjlighet att köpa livsmedel av god kvalitet och brett sortiment till rimliga priser, utan orimliga upppoffringar vad gäller transportarbetet i sista ledet, är det grannskapsbutikerna som bör vara systemets grundbult – i förorterna liksom i innerstaden. Om grannskapsbutikerna skulle kunna komplettera utbudet

av tjänster med hemkörning av skrymmande standardvaror (mjölk, drickabackar, hushållspapper, etc.) borde detta kunna vara ett konkurrenskraftigt alternativ.

För innerstaden gäller att de välsorterade livsmedelsaffärerna bör kunna nöja sig med innerstadsborna som kundkrets. Specialbutiker för mer exklusiva livsmedel, liksom andra relativt högvärdiga sällanköpsvaror, kan däremot ha hela stadens befolkning som marknadsområde, då biltransport inte är en nödvändig förutsättning för inköps- och transportarbetet, utan man kan ta tåget eller bussen in till staden för att till exempel köpa en fin present, gå på teatern eller besöka ett museum.

Bostadsform och grannskapstyp

Det finns en stor potential för att öka antalet arbetsplatser i innerstaden. Ytanspråken per arbetsplats i tjänstesektorn är en bråkdel av ytanspråken för boende, så om stadsbefolkningen fortsätter att stadigt öka är det i första hand ytterstaden som måste härbärgera nya bostäder.

Människornas preferenser för bostadsform i den expanderande ytterstaden är givetvis också en huvudfaktor för stadsutvecklingen. Finns det något realistiskt alternativ till Suburbia à la USA i en ekonomi med växande befolkning?

Dyrköpta erfarenheter av vad som *inte* är ett realistiskt alternativ har gjorts i många av den rika världens storstäder, inte minst i Stockholm. Människorna vill inte staplas på höjden i höghus i förorterna. Det misslyckade miljonprogrammet i Sverige, och många andra dåliga erfarenheter av Le Corbusiers visioner, talar för att förortshöghuset är en oacceptabel bostadsform i en rik välfärdsstat. Hellre då amerikansk *urban sprawl* av villabebyggelse, även om det kommer att innebära så långa avstånd att barnen måste skjutas till dagis och skolor, m.fl. välkända negativa karaktäristiska för glesa, yttre förorter.

I Sverige var miljonprogrammet 1965-75 en socialdemokratisk dröm som gick i kras. 100 000 nya lägenheter per år var det stolta mottot för bostadspolitiken, som skulle lösa den svåra bostadsbristen, men resultatet blev i många fall *instant slums* för att använda Jane Jacobs drastiska uttryck. I en engagerande bok om utopier och myter i 1900-talets stadsbyggande, Rådberg (1997), ställs "höghuset inför rätta" (kapitelrubrik på sid. 29). Med hänvisning till de inflytelserika skrifterna *Defensible space* av Oscar Newman (1973) och *Utopia on trial* av Alice Coleman (1985, 1990), som bygger på omfattande komparativa studier av olika bostadsområden, dras slutsatsen att det är "bostadshöghuset självt som är den verkliga, slutgiltiga boven i dramat". I de centrala delarna av större städer kan väl utformade höga hus vara helt rätt. De ger just den riktiga storstadskaraktär åt bebyggelsen som är attraktiv både för boende och besökare. Glest utspridda i förorter är de däremot en anomali. Höghusens enda fördel – ett potentiellt högt markutnyttjande – går ju förlorad genom den glesa utplaceringen för "luft och ljus".

För att människorna skall kunna acceptera en förtätning av innerstadsbyggelsen och existerande förorter, liksom att bo marksnålt i nya expansionsområden måste attributen "skönhet, trevnad, trygghet" i närmiljön påtagligt förstärkas i samband med nybyggnation. Rådberg konstaterar vidare att funktionalismens slutliga fall har lämnat ett vakuum i stadsbyggnadskonstens utveckling, som kommer att fyllas av den amerikanska villaförortsmodellen, vilken förutsätter totalt bilberoende – om inte målinriktad stadsplanering åter kommer till heders. Han menar att dagens stadsbyggare bör hämta inspiration från det stadsbyggnadsideal som faktiskt var förhärskande i praktiken under mellankrigstiden framför allt i Storbritannien, *the garden suburb*. Då var funktionalismens idéer ännu bara utvecklade på ritborden. Under efterkrigstiden blev kombinationen av den nya, industriella

byggnadstekniken med prefabricerade element och den funktionalistiska tidsandan för stark, och den storskaliga förortsutbyggnaden triumferade (Bladh, 1991).

När vi nu står med facit i handen vore det naturligt att gå tillbaka till Raymond Unwins idéer om trädgårdsförstaden, som var den bärande linjen i engelskt stadsbyggande under 1910- och 1920-talen, i synnerhet som denna typ av grannskap, enligt Rådberg (1997), inte tar mer mark i anspråk per boende än typiska förortshöghusområden. De kompakta, men lummiga engelska förstäderna av radhus, parhus och enfamiljshus med små trädgårdar passar framför allt barn och äldre mycket bättre än både höghusbebyggelse och villor på landet. De yrkesverksamma, som i kraft av sina inkomster är de som bestämmer i hushållet, har nuförtiden ändå inte tid att vårda en stor trädgård, eftersom båda makar förvärvsarbetar. Många familjer har dessutom fritidshus för naturupplevelse i stor skala.

Poängen med Rådbergs realistiska utopi är att den är förenlig med ett huvudsakligen kollektivtrafikbaserat urbant transportsystem, kompletterat med gång och cykel. Om en avsevärd andel av de tillkommande arbetsplatserna i den växande staden kan lokaliseras till innerstaden, behöver boende i innerstaden såväl som i *garden suburbs* bil först och främst för reser från staden, ut på landet. I trädgårdsförstaden görs interna persontransporter utan motorfordon. Det må då noteras att grannskapen i ytterstaden inte kan se ut som dagens engelska trädgårdsförstäder, byggda före andra världskriget, med långa rader av bilar parkerade längs trottoarerna. Raymond Unwin och hans kollegor hade inte förutsett bilens intåg. Var boendebilarna skall parkeras är en nyckelfråga för utformningen av den goda förstaden, som moderna svenska planerare av nya bostadsområden dock har olika goda lösningar på.

[Det går knappast att räkna fram den optimala utvecklingsvägen – det är dock inte skäl nog för laissez-faire](#)

Så mycket kan konstateras på basis av den närmast föregående diskussionen: det finns alternativ. Utvecklingen är inte på något sätt historiskt given. Den kan påverkas, om inte exakt styras i en mycket bestämd riktning. Problemet är att varje individ kan inte välja stadsutveckling på samma sätt som han/hon väljer sin korg av individuella konsumtionsvaror. Inslaget av kollektiva nyttigheter är högst avsevärt i allt det som representerar en viss stadsutveckling, och någon form av medvetet kollektivt val krävs för att något annat än den amerikanska, utspridda bebyggelsestrukturen skall uppstå. Det är också mycket svårt för planerare att på övergripande nivå med samhällsekonomiska kalkyler (CBA) räkna fram det optimala alternativet.

Man kan knappast beräkna jämförbara nuvärden för nettonyttan av å ena sidan en typisk utspridd, amerikansk bilstad väster om Mississippi, där dörr-till-dörr transport med privatbil gäller för alla ärenden i alla relationer, och å andra sidan en mer kompakt stad av europeiskt snitt, till exempel Zürich, där gång och cykel är viktiga färdssätt, och där kollektivtrafiken dominerar för resor framför allt till/från och i innerstaden. Man kan förvisso belysa olika aspekter på olika transportsystem och stadsstrukturer med CBA, men det avgörande valet av inriktningen av trafikpolitiken och stadsplaneringen må lämnas åt medborgarnas tyckande, dvs. den politiska processen.

I en attitydundersökning av pilotstudiekaraktär, som för några år sedan gjordes vid Väg- och transportforskningsinstitutet i Linköping (VTI), tillfrågades slumpvis utvalda människor om vilken strategi för miljöanpassning av transportsystemet de förordar. Utgångspunkten för enkäten var att en stor uppgift ligger framför oss – att lösa trafikens miljöproblem. Det är

framför allt i städerna som betydande förändringar behöver göras. Två alternativa huvudstrategier fanns att välja mellan:

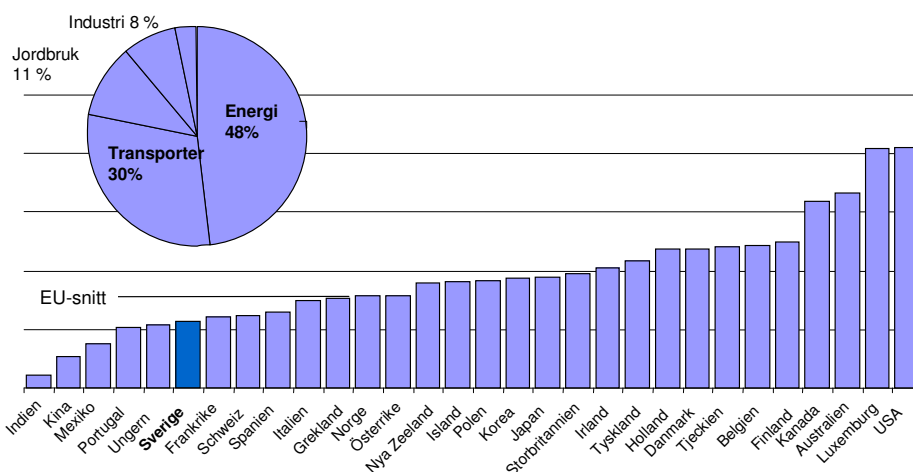
(a) *Förändrade resvanor*. Stor satsning på att minska trafikens miljöpåverkan genom att bygga ut alternativa transportmedel, såsom buss, t-bana, spårvagn eller tåg och genom att planera för kortare avstånd inom städer så att det blir lättare att gå och cykla.

(b) *Utveckling av bilen och vägarna*. Underlätta för bilar genom att bygga nya vägar i städerna så att köerna försvinner och anordna fler P-platser för att få bort trafik som endast letar efter ledig parkeringsplats. Stor satsning på utveckling av nya bränslen, som ger mindre avgaser, och teknik för rening av avgaserna.

En majoritet föredrog alternativ (a). Av motiven för strategivalet tycks de viktigaste vara: "Jag tror att miljöproblemen blir mycket svåra om människorna i resten av världen skulle köra bil lika mycket som vi gör i Sverige" och "jag föredrar ett samhälle med mindre biltrafik även om bilarna inte skulle släppa ut några avgaser alls". (Se vidare Gustavsson, 1995).

Rådbergs "realistiska utopi" uppkommer inte av sig själv, vilket däremot amerikanska utspridda villamattor och externetableringar av stormarknader runt våra städer tenderar att göra. Visar inte det att det är den senare livsmiljön som merparten av människorna önskar? Obeaktade kollektiva externaliteter innebär att så inte behöver vara fallet. Om dessutom ett globalt perspektiv anläggs och man väger in klimatförändringsfrågan är det troligt att starkt målinriktad planering av stadsutbyggnaden i Mellanlandet framstår som det bästa alternativet, i synnerhet om en avsevärd befolkningsökning måste härbärgeras.

Figur 2 **Koldioxidutsläpp per capita**



Källa: SvD den 6 december 2004 med referens till *International Energy Agency*

Av figur 2 framgår att rika länder i Europa, som Sverige och Schweiz, har koldioxidemissioner per invånare som ligger på en nivå som är en fjärdedel av USA:s, och EU-snittet är en dryg tredjedel av den amerikanska nivån. Den största skillnaden mellan Europa och USA i detta sammanhang är stadsbyggnadsstrukturen. Mycket talar dock för att om nuvarande *laissez-faire* beträffande tätortsutvecklingen får råda, och befolkningsökningen under 2000-talet blir ungefär densamma som under 1900-talet, kommer stadsutvecklingen i

USA och Europa liksom världen i övrigt att konvergera, och det är Sverige och andra länder som närmar sig USA vad gäller koldioxidutsläpp – inte tvärtom.

E.3.1.4. Slutsatser

Den viktigaste slutsatsen är att en *nationell* (snarare än ”statlig”) transportpolitik skulle kunna bidra stort till miljöpolitiken, men för det krävs att bebyggelseplaneringen blir en angelägenhet som staten och kommunerna gemensamt tar sig an.

Det har hävdats i det föregående att det knappast går att räkna sig fram till den optimala trafik- och bebyggelseutvecklingen, men att det inte får innebära att det nationella intresset negligeras, med motiveringen att marknadskrafterna i kombination med kommunal markanvändningspolitik bör styra utvecklingen. Det föreligger systemfel i den modellen, som miljömässigt är högst ogynnsamma. Det är framför allt enskilda kommuners tillväxtpolitik, som till stor del är ett nollsummespel, som bör motverkas genom nationell samordning.

Givet att man i den politiska processen, i samverkan mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen, kan bestämma en övergripande strategi för trafik- och bebyggelseutvecklingen som även uppfyller nationella krav, är nästa stötesten tillväxtmålet, som är besvärligt både att tolka och operationalisera. Om den utsagda storhet som man vill skall tillväxa är BNP, bör det uttalas, men varför kan man då inte säga att målet är att försöka få BNP att bli så stor som möjligt? Att använda särformen att det är ”tillväxten” eller ”tillväxttakten” för BNP som bör höjas, ligger visserligen nära till hands, eftersom den särformen sedan länge anammats i media i allmänhet och ekonomijournalistiken i synnerhet. I rent språkvårdande intresse bör denna extra utsmyckning utmönstras. Den enkla tanken är att vi önskar att BNP-ökningen skall bli så stor som möjligt, precis som vi önskar att t.ex. trafikolyckorna eller CO₂-utsläppen skall minska så mycket som möjligt, och i klarhetens intresse bör inte det som är enkelt göras märkvärdigare än det är. Det kan föreligga en underförstådd (men ogrundad) idé om att när man talar om tillväxttakten för BNP och inte helt enkelt ökningen av BNP, är det mycket mer som innefattas. I ett typfall kan det t.ex. låta så här: ”Om man bygger X-länken så kommer inte bara de transporter som utnyttjar länken ifråga att effektiviseras och vissa nya transporter att framlockas, vilket ger ett litet men mätbart bidrag till en ökning av BNP, utan vad som också kommer att ske är att ”dynamiska krafter” frigörs som kan växla upp hela ekonomin på ett högre varvtal. Även om dylika metafysiska krafter funnes i sinnevärlden, skulle det vara helt omöjligt att få grepp om dem med statistisk sambandsanalys. Genom att låna terminologi som kan passa i makroekonomiska resonemang, har väl fungerande mikroekonomisk analys av transportpolitiska åtgärder degenererats, och språkligt förflackats, som dessvärre politikerna mer än gärna tagit till sig. Ytligt sett kan det tyckas innebära att kommunikationen mellan experter och lekmän/beslutsfattare har förbättrats, men det är illusoriskt.

Det går inte att hindra våra politiker från att i sina högtidstal och politiska deklamationerna utbreda sig om hur bra det ena eller det andra som de vurmar för vore för ”tillväxten”, eller alternativt hur viktigt det är med ”tillväxt” för att välfärden skall kunna öka, men låt oss slå fast med tanke på alla de transportpolitiska delmål beträffande miljö, trafiksäkerhet, etc., som också framhålls, att maximal BNP enbart kan inte vara slutmålet. Det finns en rad effekter som inte alls ingår, eller endast ofullständigt kommer till uttryck i BNP-måttet, som just ökad trafiksäkerhet, bättre miljö, och inte minst vunnen fritid genom snabbare transporter. Denna självklarhet kan sammanfattas som att målet är att maximera den ”utvidgade konsumtionen”, som kan skrivas:

Maximera $\sum P_i Q_i$ på villkor att

$$Z_r < Z_r^{\max}$$

$$\text{och } Z_v > Z_v^{\min}$$

där Q_i står för samtliga kvantiteter i den utvidgade konsumtionen, varav det som ingår i BNP utgör endast ungefär halva volymen, och P_i står för motsvarande å-priser.

Effekter på viktiga storheter som ligger utanför BNP som t.ex. fritid och olycksrisk kan värderas hjälpligt, och adderas till de marknadsprissatta effekterna, och ingår alltså i summan av Q_i ($i = 1 \dots n$). Det finns dock vissa mycket svårvärderade effekter (Z) som man bör ta hänsyn till. Ett vanligt sätt att göra det, är att fastställa minimi- eller maximinivåer, som inte får under- respektive överskridas. Ännu besvärligare är att i målformuleringen inkludera effekter som inte ens kan kvantifieras. Effekter av det slaget är t.ex. estetiska värden och trivselvärden, som i urbana miljöer kan vara avgörande för beslut om infrastrukturinvesteringar. Det faktum att man så långt som möjligt försöker kvantifiera och värdera beräknade effekter av transportpolitik får inte leda till att stadsmiljöns ”skönhet, trevnad och trygghet” sätts på undantag. Det är därför som det är så viktigt att en övergripande strategi för trafik- och bebyggelseutvecklingen bestäms som utgångspunkt för strävandena att på lägre nivåer maximera den totala utvidgade konsumtionen under de ovan antydda bivillkoren.

Det kan avslutningsvis också vara värt att påpeka att ”samhällsekonomisk effektivitet” ibland felaktigt hamnar i den traditionella listan över transportpolitiska delmål. Där hör villkoret inte hemma, utan samhällsekonomisk effektivitet innebär ju ingenting annat än, dels att avvägningen mellan delmålen görs på ett rationellt sätt, dels att varje given kvantitet Q_i produceras med iakttagande av kostnadseffektivitet i samhällsekonomisk mening.

E.3.1.5. Referenser

Alternativ finansiering av offentliga tjänster. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2003:57.

Ansvarskommitténs betänkande, "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft". SOU 2007:10.

Bladh, M. (1991), "Bostadsförsörjningen 1945-85: Det industriella byggandets uppgång och fall". Meddelande från Ekonomisk-historiska Institutionen nr 65, Göteborgs Universitet.

Coleman, A. (1990), "Utopia on trail". London: Hilary Shipman.

Fogel, R. (1999), "Catching up with the economy", *American Economic Review*, March.

Gustavsson, E. (1995), "Allmänhetens inställning till olika inriktningar på trafikpolitiken. Linköping: VTI notat nr8.

Hardwick, J. (2004), *Mall maker: Victor Gruen, architect of an American dream*: University of Pennsylvania Press.

Jansson, J O. (2006), "Ekonomi och Politik för Tjänster". SNS Förlag.

Moderna Transporter, Regeringens proposition 2005/06:160.

Newman, O. (1973), "Defensible space". New York: Collier Books.

Näringsdepartementet, Uppdrag åt SIKa att se över och lämna förslag till reviderade transportpolitiska mål, 2007-07-19.

Regionalplane- och trafikkontoret (2000), *Regionplan 2000 – Samrådsunderlag*. Stockolms Läns Landsting.

Rådberg, J. (1997), *Drömmen om atlantångaren*. Stockholm: Atlantis.

Unwin, R. (1912), "Nothing gained by overcrowding! How the garden city type of development may benefit both owner and occupier". Garden cities and Town Planning Association, London.

E.4. Bilaga 4: Samråd och inkomna synpunkter

På följande sidor visas en sammanställning av möten och samråd under SIKA:s arbete med uppdraget. På den följande sidan listas inkomna synpunkter tillsammans med en indikation om vilka delar av förslagen som berörs av synpunkter.

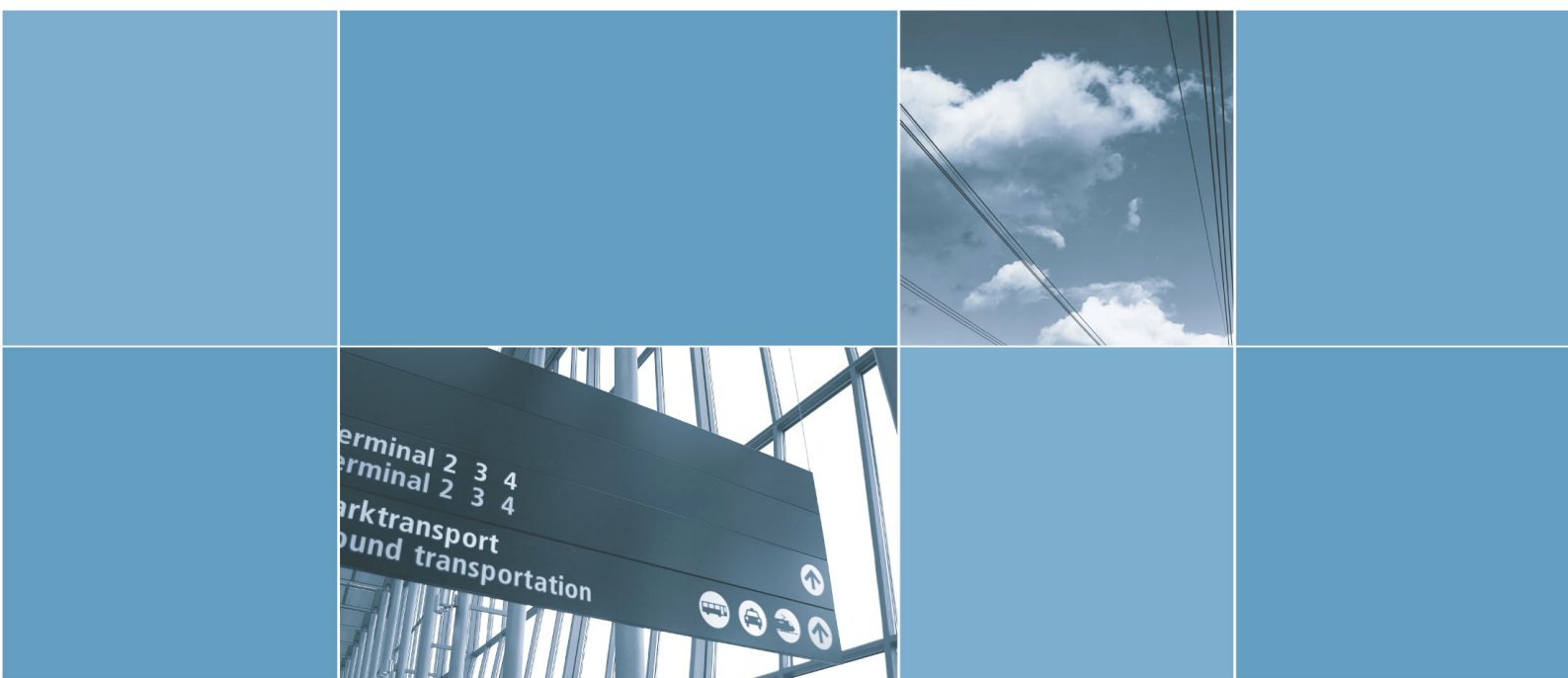
Nr.	Datum	Möte	Plats	Organisation	Person
1	2007-09-25	Trafiksäkerhet	Stockholm	VTI	Lars O Eriksson
1					Sofia Gerstad
2	2007-10-16	Samråd 1	Video/Tele	Samrådsgruppen	enl. lista
3	2007-10-26	Kommunikationsexpertförening	Stockholm	Kommunikationsexpertföreningen	enl. lista
4	2007-10-26	Uppdragsavstämning	Östersund	Näringsdept.	Hans Brännström
5	2007-11-12	Expertworkshop 1	Stockholm		enl. lista
6	2007-11-20	Samråd 2	Video/Tele	Samrådsgruppen	enl. lista
7	2007-11-26	EEA-indicators	Madrid	CEDEX, Ministerio de Fomento	ca. 25 deltagare från EU
8	2007-12-05	Expertworkshop 2	Stockholm		enl. lista
9	2007-12-14	Uppdragsavstämning	Stockholm	Näringsdept.	Stefan Andersson m.fl.
10	2007-12-14	Pres; Ndep+Fdep.	Stockholm	Näringsdept.	ca. 10 deltagare
11	2007-12-19	Regioner	Göteborg	V:a Götaland regionen	Ingrid Winblad, (Rolf Thor)
11				V:a Götaland regionen	Christian Bergman
11				Region Skåne	Mats Peterson
12	2008-01-09	Pres; VTI-dagarna	Linköping		ca. 50 deltagare
13	2008-01-23	Samråd 3	Video/Tele	Samrådsgruppen	enl. lista
14	2007-10-26	Kommunikationsexpertförening	Stockholm	Kommunikationsexpertföreningen	enl. lista
15	2008-01-28	Kommunikationsexpertförening	Stockholm	Kommunikationsexpertföreningen	enl. lista
16	2008-01-30	SKL	Stockholm		Åsa Zetterberg
16					Johan Lindberg
16					Andreas Hagnell
16					Lisbeth Mellgren
17	2008-02-04	Trafiksäkerhet	Video/Tele	Vägverket	Erik Håkansson m.fl.
18	2008-02-??	Arbetsgrupp för riksintresseplaner	Stockholm	Boverket, trafikverken	Järda Blix m fl
19	2008-02-12	Regional workshop	Stockholm	Regionala/kommunala planerare	enl. lista
20	2008-02-20	Tillgänglighetsplanering	Östersund	Forskarmöte om persontransporter	Pelle Envall
21	2008-02-26	Jernhusen	Stockholm	Jernhusen AB	Johan Grip m.fl.
22	2008-03-03	Testkörning	Linköping	Östsam	Per Sandström m.fl.
23	2008-03-04	Testkörning	Stockholm	Jämtland, Västernorrland	Jan Molde m.fl.
24	2008-03-06	Testkörning	Göteborg	V:a Götaland	Rolf Thor m.fl.
25	2008-03-06	Testkörning	Stockholm	Mälardalsrådet	
26	2008-03-11	Pres; Naturvårdsverket	Stockholm	avd. Miljöfarlig verksamhet	Anders Forner, Thor Borinder m.fl.
27	2008-03-12	Samråd 4	Video/Tele	Samrådsgruppen	enl. lista
28	2008-03-13	Rikstrafiken	Sundsvall	Rikstrafiken	Sofia Risberg
29	2008-03-19	Testkörning	Linköping	Östsam	Per Sandström m.fl.
30	2008-03-19	Testkörning	Göteborg	V:a Götaland	Rolf Thor m.fl.
31	2008-03-28	Testkörning	Stockholm	Mälardalsrådet	
32	2008-03-31	Uppdragsavstämning	Stockholm	Näringsdept.	Kjell Avergren m fl
33	2008-03-31	Jämställdhet	Stockholm	Nätverket för kvinnor i transportpolitik	ca. 15 deltagare
34	2008-04-01	Hearing	Arlanda	Alla intresserade	ca. 80 deltagare
35	2008-04-10	Kommunikationsexpertförening	Östersund	Regionala planerare	ca. 10 deltagare

Nr.	Datum	Möte	Plats	Organisation	Person
36	2008-04-11	Vetenskaplig expertgrupp	Stockholm	SIKA:s vet.exp.grupp	Sture Öberg
36					Björn Forsman
36					Susanne Håkansson
36					Ingemar Andreasson
37	2008-04-15	Olycksrådet		Arbetsgruppen för olycksskadestatistik	
38	2008-04-17	Fördj.samråd; Miljö	Tele	Vägverket	Lars Nilsson
38				Vägverket	Kajsa Lindström
38				Banverket	Jan Skoog
38				Naturvårdsverket	Sven Hunhammar
38				Sjöfartsverket	Reidar Grundström
38				V:a Götaland	Ingrid Winblad
38				Luffartsstyrelsen	Therese Lundman
38				Luffartsstyrelsen	Lars Ehnbohm
38				Boverket	Järda Blix
38				Boverket	Ylva Rönning
39	2008-04-18	Mälardalsrådet	Stockholm	Mälardalsrådet	Enl.lista
40	2008-04-22	Workshop; lagar	Stockholm	Boverket	Järda Blix
40				Boverket	Jan Gunnarsson
40				Boverket	Börje Larsson
40				Banverket	Jens Möller
40				Banverket	Anki Igelström
40				Folkhälsoinstitutet	Barbro Forslin
40				Naturvårdsverket	Mikael Johannesson
41	2008-04-23	Trafikutskottets handläggare	Stockholm	TU-kansli	Göran Nyström
41				TU-kansli	Susanne Lindstedt
41				TU-kansli	Mattias Revelius
41				TU-kansli	Lena ?
42	2008-04-23	Näringsliv	Stockholm	Transportindustriförbundet	Stefan Back
42				Svensk Handel	Bo Svensson
42				Sveriges Åkeriföretag	Magnus Falk
42				Sveriges Hamnar	Mikael Castanius
42				Näringslivets transportråd	Guy Ehrling
43	2008-04-28	Fördj.samråd; Buller	Tele	Vägverket	Kjell Strömmer
43				Sjöfartsverket	Reidar Grundström
43				Banverket	Karin Blidberg
43				Luffartsstyrelsen	Lars Ehnbohm
43				Naturvårdsverket	Ulla Torsmark
43				Boverket	Lars Svensson
43				Sthlms stad	Magnus Lindquist
43				Socialstyrelsen	Marainne Löwenhielm
43				SKL	Kerstin Blom-Bokliden
44	2008-05-06	Pres; Transporter i förändring	Stockholm	SIKA:s vårkonferens	ca.125 deltagare
45	2008-05-08	SKL	Stockholm	SKL	Åsa Zetterberg
45				SKL	Johan Lindberg
46	2008-05-08	SKL; TRU-politiker	Stockholm	Tillväxt & Reg.Utv.	ca. 15 deltagare
47	2008-05-26	Vägverket, stab	Borlänge	VV, GD	Ingemar Skogö
47				VV, C Samhälle	Lena Erixon
47				VV, C Väg	Susanne Lindh
47				VV, Ekonomidir.	Peter Funck
47				VV, Trafiksäkerhetsdir.	Claes Tingvall
47				VV, Miljödir.	Lars Nilsson
47				VV, Mobilitet	Hjalmar Strömberg
47				VV	Per Lindroth
47				VV	Sylvia Yngström
47				VV	Eva Berndtsson
47				VV	Per Wenner
48	2008-05-29	Uppdragsavstämning	Stockholm	Näringsdept., Finansdept.	Håkan Jansson m.fl.
49	2008-06-12	Uppdragsavstämning	Stockholm	Näringsdept., Finansdept.	Håkan Jansson m.fl.

Översikt: Inkomna synpunkter på reviderade transportpolitiska mål					Område						
Nr.	Datum	Rubrik	Organisation	Avsändare	Målstruktur	Tillgänglighet	Säk & trygghet	Jäm & förd	Miljö	Bakgrund	Annat
1	2007-10-16	Minnesant. 1	Samrådsgruppen		X	X			X		X
2	2007-11-07	Statssekreteraren	Näringsdept.	Leif Zetterberg	X					X	X
3	2007-11-20	Minnesant. 2	Samrådsgruppen		X	X			X	X	X
4	2007-12-06	Respons	Banverket	Anders Svensson	X	X				X	
5	2007-12-10	Respons	Vägverket	Sylvia Yngström Wänn		X	X	X	X		
6	2008-01-23	Minnesant. 3	Samrådsgruppen		X	X	X	X			X
7	2008-01-24	Respons	Energimyndigheter	Daniel Waluszewski				X			X
8	2008-02-01	Respons	Banverket	Katarina Norén	X	X			X		X
9	2008-02-04	Hållbarhet	privat	Bengt Bönström		X		X	X		X
10	2008-02-07	Små åtgärdsexempel	Banverket	Anders Svensson							X
11	2008-02-21	Om Planering	Boverket	Järda Blix							X
12	2008-03-20	Om Tpmål	expert	Lars Hultkrantz		X		X			X
13	2008-03-11	Respons	Vägverket	Sylvia Yngström Wänn			X				
14	2008-01-12	Minnesant. 4	Samrådsgruppen		X	X	X	X	X	X	X
15	2008-03-12	Respons	Region Kalmar	Helena Ervenius		X		X			X
16	2008-03-14	Respons	Luftfartsstyrelsen	Henrik Sandén			X	X		X	X
17	2008-03-17	Testkörningsrespons	Östsam	Per Sandström		X	X	X	X		X
18	2008-03-14	Testkörningsrespons	V:a Götaland	WSP	X	X			X		X
19	2008-04-08	Respons	Vägverket	Sylvia Yngström Wänn		X	X	X	X		
20	2008-04-16	Respons	Näringsdept.	Kjell Avergren		X	X		X		X
21	2008-04-18	Näringslivets synpunkt	Näringsliv. Transpc	Guy Ehrling	X	X		X			
22	2008-04-21	Folkhälsoeffekter	Näringsdept.	Kjell Avergren			X		X		
23	2008-04-21	Respons	Glesbygdsverket	Kerstin Lindblad		X		X			
24	2008-04-21	Respons - miljö	Luftfartsstyrelsen	Henrik Sandén					X		
25	2008-04-17	Respons - miljö	Boverket	Järda Blix				X			
26	2008-04-18	Respons - buller	Sjöfartsverket	Reidar Grundström					X		X
27	2008-04-21	Respons - miljö	Naturvårdsverket	Sven Hunhammar					X		
28	2008-04-22	Statssekreteraren	Näringsdept.	Leif Zetterberg		X				X	X
29	2008-04-22	Respons	Sjöfartsverket	Magnus Sundström	X	X	X				
30	2008-04-22	Minnesant. Planering	Arbetsgrupp	Krister	X	X			X		X
31	2008-04-23	Respons 1+2	Vägverket	Sylvia Yngström Wänn		X	X	X			X
32	2008-04-23	Respons	HANDISAM	Ken Gammelgård		X		X			
33	2008-04-25	Minnesant. Planering	Naturvårdsverket	Mikael Johannesson	X	X			X		X
34	2008-04-28	Respons - buller	Socialstyrelsen	Marianne Löwenhielm					X		
35	2008-04-28	Testkörningsrapport	Trivektor AB	Lotta Schmidt	X	X					X
36	2008-04-28	Respons - buller	Naturvårdsverket	Ulla Torsmark					X		
37	2008-04-28	Respons - buller	Luftfartsstyrelsen	Lars Ehnbo					X		
38	2008-04-28	Respons - buller	Luftfartsstyrelsen	Lars Ehnbo					X		
39	2008-04-28	Respons	Banverket	Anders Svensson	X	X	X	X	X		
40	2008-05-06	Respons	SKL	Åsa Zetterberg	X	X	X	X	X	X	X
41	2008-05-16	Förslag - buller	Vägverket	Kjell Strömmer					X		
42	2008-05-16	Förslag - luftkvalitet	Vägverket	Martin Juneholm					X		
43	2008-05-26	Respons - preremiss	Vägverket	Kajsa Lindström	X	X	X	X	X		X
44	2008-05-28	Respons - preremiss	SKL	Åsa Zetterberg							X
45	2008-05-28	Respons - preremiss	Vägverket	Kjell Strömmer					X		
46	2008-05-30	Respons - miljö	SLU+Vägverket	Andreas Seiler					X		
47	2008-06-09	Respons	Vägverket	Lars Nilsson	X				X		X
48	2008-06-09	Respons - preremiss	Banverket	Anders Svensson	X	X	X	X	X		X
49	2008-06-10	Respons - preremiss	Boverket	Järda Blix		X					X
50	2008-06-10	Reservation - preremiss	Vägverket	Lena Erixon	X	X	X	X	X		X
51	2008-06-10	Respons - preremiss	Naturvårdsverket	Sven Hunhammar					X		X
52	2008-06-10	Respons - preremiss	Energimyndigheter	Helen Lindblom		X		X	X		X
53	2008-06-10	Respons - preremiss	Luftfartsstyrelsen	Kerstin Lindblom		X	X	X	X		X
54	2008-06-11	Respons - preremiss	Sjöfartsverket	Magnus Sundström		X					X
54	2008-06-23	Respons - preremiss	HANDISAM	Ken Gammelgård				X			

SIKA är en myndighet som arbetar inom transport- och kommunikationsområdet. Våra huvudsakliga uppgifter är att göra analyser, nulägesbeskrivningar och andra utredningar åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för den officiella statistiken.

Utredningarna publiceras i serierna *SIKA Rapport* och *SIKA PM*. Statistiken publiceras i serien *SIKA Statistik*. Samtliga publikationer finns tillgängliga på SIKAs webbplats www.sika-institute.se.



Statens institut för kommunikationsanalys
Akademigatan 2, 831 40 Östersund
Telefon 063-14 00 00
Fax 063-14 00 10
e-post sika@sika-institute.se
www.sika-institute.se

