



**Preciseringsöversyn – PM
några utgångspunkter 2016:17**

Preciseringsöversyn – PM
några utgångspunkter 2016:17

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2016-12-08

Förord

I september 2016 lämnade regeringen två uppdrag till Trafikanalys med syfte att se över preciseringarna av de transportpolitiska målen. Det ena uppdraget gäller preciseringarna i sin helhet (Regeringen 2016e), och det andra mer specifikt hänsynsmålets preciseringar för trafiksäkerhet (Regeringen 2016d). Trafikanalys har valt att genomföra uppdragen i ett samlat projekt. Uppdragen redovisas i mars respektive maj 2017. Syftet med denna PM är att ge en bild av de befintliga preciseringarna och deras överensstämmelse med regeringens prioriteringar. Vidare diskuteras vilka utvecklingsbehov som kan finnas för måluppföljningen och målstyrningen inom transportpolitiken.

Stockholm i december 2016

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
1 Inledning	7
1.1 Uppdragen	7
1.2 Målens och uppföljningens historik	8
1.3 Måluppföljningsprocessen idag.....	11
2 Det övergripande målet	13
2.1 Samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning.....	13
2.2 Långsiktigt hållbar transportförsörjning	14
2.3 Transportförsörjning i hela landet.....	16
3 Funktionsmålet	17
3.1 Medborgarnas resor.....	17
3.2 Näringslivets transporter	18
3.3 Geografisk tillgänglighet.....	19
3.4 Ett jämställt transportsystem	20
3.5 Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.....	22
3.6 Barns möjligheter	24
3.7 Kollektivtrafik, gång och cykel.....	25
4 Hänsynsmålet	27
4.1 Trafiksäkerhet inom alla trafikslag.....	27
4.2 Begränsad klimatpåverkan.....	31
4.3 Övriga miljökvalitetsmål och hälsa	32
5 Regeringens prioriteringar	33
5.1 Regeringsförklaringen 2016	33
5.2 Prioriteringar i propositioner	35
5.3 Nästa generations resor och transporter	36
6 Mål, preciseringar och styrning	39
6.1 Centrala styrinstrument	39
6.2 Preciseringarnas roll i målstyrningen	44
Källförteckning	46
Bilagor	49

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

Bil 2 Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet.
(N2016/05492/TS)

1 Inledning

De transportpolitiska målen antogs av riksdagen 2009. Då fastslogs att de transportpolitiska målen består av ett övergripande mål, och två mål som benämndes funktionsmål respektive hänsynsmål. Av propositionen (Prop. 2008/09:93) framgår att regeringen då ansåg att funktionsmålet och hänsynsmålet skulle betraktas som jämbördiga. Regeringen har 2016 förtydligat att den nu anser att funktionsmålet i huvudsak bör utvecklas inom ramen för hänsynsmålet (prop. 2016/17:1 och prop. 2016/17:21).

Syftet med denna PM är att ge en bild av de befintliga preciseringarna och deras överensstämmelse med regeringens prioriteringar. Vidare diskuteras vilka utvecklingsbehov som kan finnas för måluppföljningen¹ och målstyrningen inom transportpolitiken. En viktig frågeställning är om de nya preciseringarna bättre ska kunna spegla regeringens transportpolitiska prioriteringar samtidigt som de fortsatt har en funktion att konkretisera målen.

1.1 Uppdragen

I september 2016 fattade regeringen beslut om att ge Trafikanalys två uppdrag med syfte att se över de transportpolitiska målens preciseringar med ambitionen att säkerställa att preciseringarna av målen väl speglar regeringens prioriteringar för transportpolitiken. I uppdragen ingår också att se över uppföljningen av målen och preciseringarna. Det ena uppdraget (Trafikanalys diarienummer Utr. 2016/78) rör preciseringarna och uppföljningen i sin helhet, och ska redovisas till regeringen senast den 10 mars 2017. Det andra uppdraget (Utr. 2016/76) gäller en översyn av preciseringarna inom trafiksäkerhetsområdet specifikt, och det ska slutredovisas senast den 31 maj 2017. Se vidare bilagorna 1 och 2. För att samråd, information och kommunikation ska fungera på bästa sätt har Trafikanalys valt att genomföra uppdragen som ett sammanhållet projekt.

För båda uppdragen gäller att målstrukturen och målens formuleringar, som är beslutade av riksdagen, ligger kvar oförändrade.

Inom trafiksäkerhetsområdet närmar sig tidpunkten för då de formulerade etappmålen ska nås. Av uppdraget framgår att Trafikanalys ska föreslå nya etappmål för trafiksäkerhet inom vägtrafiken. För preciseringen rörande begränsad klimatpåverkan har Miljömålsberedningen föreslagit ett nytt etappmål, som regeringen efter inhämtande av remissynpunkter vill se som en precisering inom transportpolitiken. Utöver dessa två riktlinjer uppfattar Trafikanalys uppdraget som öppet. En ny preciseringsstruktur kan likna den gamla eller omfatta antingen färre eller flera preciseringar, men antalet ska vara begränsat. Vissa av de nuvarande preciseringarna överlappar varandra och skulle möjligen kunna sammanföras. Det är också

¹ Målen har av regeringen konkretiserats genom preciseringar. Trafikanalys har uppdraget att senast den 15 april varje år göra och redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen till regeringen.

tänkbart att föreslå preciseringar av det övergripande målet, om det befinns vara lämpligt. Preciseringarna ska fortsatt vara konkretiseringar av målen.

Uppdragen ska genomföras i samverkan och samråd med övriga transportmyndigheter. Trafikanalys ska även beskriva en bred bild av olika aktörers syn på preciseringarnas roll och uppföljningens betydelse.

1.2 Målen och uppföljningens historik

Det övergripande transportpolitiska målet har legat fast sedan år 1998. Strukturen på de transportpolitiska målen har dock förändrats över tid. I proposition 2001/02:20 kompletterades de tidigare fem delmålen med ett sjätte mål om ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Målstrukturen med sex delmål behölls i proposition 2005/06:160. De transportpolitiska mål som gäller idag presenterades i proposition 2008/09:93 och beslutades i och med riksdagsskrivelse 2008/09:257. Då slog riksdagen fast att de transportpolitiska målen består av ett övergripande mål, och ett funktions- samt ett hänsynsmål. De två senare har av regeringen konkretiserats genom preciseringar². Funktionsmålet har sju preciseringar:

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

Hänsynsmålets fem preciseringar lyder:

1. Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
2. Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.
3. Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande.
4. Transportsektorn bidrar till att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende

² Tidsatta preciseringar benämns "etappmål".

av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

5. Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

Sedan målen antogs 2009 har Trafikanalys och Tillväxtanalys i ett gemensamt regeringsuppdrag (Trafikanalys 2013a) studerat sambandet mellan tillgänglighet och regional utvecklingskraft. I detta uppdrag togs också en struktur av indikatorer och tillhörande mått fram för uppföljning av funktionsmålets tre första preciseringar.

Trafikanalys har inom ramen för de årliga uppföljningarna genomfört ett löpande utvecklingsarbete. Fler aspekter än tidigare har varit möjliga att följa upp. Samtidigt har förändringar ibland framtvings av begränsningar i datatillgången, exempelvis då mätningar ändrats eller inte längre finns att tillgå.

Ytterligare ett myndighetsövergripande regeringsuppdrag har genomförts efter att den nya målstrukturen slogs fast 2009. Det var det så kallade konkretiseringsuppdraget (Banverket, Sjöfartsverket et al. 2009) med ambitionen att ta fram trafikslagsövergripande, tidsatta och kvantifierade mål för transportsektorn. De förslag som presenterades blev inte fullt ut implementerade utan sågs främst som en plattform för fortsatt utvecklingsarbete. En del av detta arbete fortsatte inom Trafikverket, som tog fram förslag till konkretiseringar av funktionsmålets preciseringar (Trafikverket 2011). Parallellt med detta har Trafikverket arbetat med regeringsuppdraget att ta fram ett styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg – de så kallade leverans kvaliteterna (Trafikverket 2012). Detta är ett sätt för Trafikverket att få en uppfattning om tillståndet i sina anläggningar och vad de levererar, samt möjliggör uppföljning av åtgärders effekt på de transportpolitiska målen.

Konkretiseringar – inte prioriteringar

Dagens preciseringar har ambitionen att vara relativt heltäckande tolkningar av funktions- och hänsynsmålets formuleringar. För att åstadkomma en heltäckande struktur, utan att bli allt för omfattande, har preciseringarna fått en generellt hållen formulering, ofta som en strävan om en tillståndsförbättring över tid. Ambitionen att vara heltäckande har också inneburit att preciseringarna inte prioriterats inbördes. Dagens formuleringar innebär också en otydlighet i styrningen, eftersom den heltäckande ambitionen och de generella formuleringarna inte tydliggör regeringens prioriteringar. Av preciseringarna framgår inte hur myndigheter ska prioritera mellan åtgärder inom funktion- och hänsynsmålet eller mellan de båda målen (se vidare kapitel 5).

Målkonflikter inom funktionsmålet tydliggörs inte heller i uppföljningen av målen, eftersom respektive precisering följs upp isolerat från övriga preciseringar. Eftersom någon uppföljning av funktionsmålet i sin helhet inte sker idag undviks denna problematik till stor del. På samma sätt framgår inte heller målkonflikter mellan hänsyns- och funktionsmål särskilt tydligt.

Inget av målen följs idag upp som helhet, utan *per precisering*. Det övergripande målet saknar egna preciseringar och följs därmed inte upp systematiskt. Preciseringarna är delvis överlappande och de utgör till viss del målformuleringarna. För att följa upp dessa används ett stort antal mått. Antalet mått som används är ojämnt fördelat över preciseringarna. Generellt kan sägas att en väldefinierad precisering kan följas med ett litet antal

mått, medan en oprecis precisering kräver en större mängd mått för att kunna följas. Funktionsmålets preciseringar är generellt mindre distinkta än hänsynmålets preciseringar.

Funktionsmålets preciseringar har olika karaktär

Funktionsmålets sju preciseringar har lite olika karaktär och kan sägas vara ett försök att täcka in dess olika aspekter, var för sig. Begreppet tillgänglighet kan ses som ett ramverk för att förstå de ömsesidiga relationerna som i stort finns mellan markanvändning och rörlighet. Tillgänglighet är ett *mått* på de olika möjligheter eller med vilken lätthet någon, med olika attribut, kan delta i önskade aktiviteter. Begreppet innehåller med andra ord olika aspekter på närhet mellan start- och målpunkter, koncentration respektive spridning av aktiviteter samt kvalitetsaspekter av olika rörlighetsmöjligheter för att hantera den rumsliga separationen. För att avgöra hur stor tillgängligheten är behövs alltså kunskap om fyra komponenter:

- Markanvändningen – avspeglar utbudet, kvaliteten och den rumsliga fördelningen av olika potentiella resmål, exempelvis arbetsplatser, bostäder och service.
- Transportsystemet och den "kostnad" som är förknippad med en förflyttning mellan två platser. Denna kostnad kan exempelvis bestå av restid, väntetid vid hållplats, biljettpris och grad av tillförlitlighet.
- Tidsrumsliga restriktioner – begränsar tillgängligheten genom bland annat öppetiderna hos serviceinrättningar och nödvändigheten att vara på en arbetsplats vid ett visst klockslag.
- Individuella preferenser och möjligheter – varierar beroende av ålder, kön, inkomst, utbildning, hälsotillstånd etc.

Att kombinera dessa fyra aspekter för varje enskild individ leder till ett i stort sett oändligt antal mått på tillgänglighet. För att det ska bli överblickbart krävs förenklingar och avgränsningar för att minska ner antalet dimensioner. Ett exempel kan vara att anta att alla individer har samma preferenser så att den fjärde punkten utgår. Ett annat alternativ är att bara beräkna tillgängligheten givet ett visst trafikslag, exempel resor från A till B och mellan C till B med buss som avgår mellan 06:00 och 09:00. Då har den första punkten reducerats till ett avstånd mellan tre definierade punkter samt den tredje punkten reducerats till ett tidsintervall när bussen avgår från A respektive C. Dagens preciseringar kan sägas innehålla delar av en eller flera av de ovanstående komponenterna.

De två första av dagens preciseringar kan säga spegla hur väl transportsystemet är utformat och lyckas uppfylla en del ställda krav (exempelvis punktlighet) från medborgare (resenärer) och näringslivet (varuägare och transportörer). Den tredje preciseringen kompletterar de två första då den tar sikte på den geografiska tillgängligheten som transportsystemet innebär, det vill säga möjligheten för människor respektive näringsliv att interagera med andra.

Precisering 5-7 illustrerar regeringens önskan att särskilt lyfta fram vissa grupper av resenärer och färdmedel. Dessa skulle i princip kunna rymmas under tidigare preciseringar, men regeringen har valt att särskilt betona dem genom egna preciseringar. Ibland leder det till dubbling av redovisning, men det möjliggör också fördjupningar och att uppföljningen kan ta hänsyn till exempel till trafikolyckor med barn inblandade.³

Precisering 4 om jämställdhet kan sägas vara av samma karaktär som dagens precisering om klimatpåverkan och de övriga miljömålen under hänsynmålet. Det vill säga, arbetsformerna,

³ Logiken bakom att ta med trafikolyckor under funktionsmålet skulle då vara ett sätt att indikera hur väl det stämmer överens med önskan om barns möjlighet att "själva på ett säkert sätt använda transportsystemet".

genomförandet och resultaten av transportpolitiken ska *medverka* till ett jämställt samhälle. På motsvarande sätt ska transportsystemet *bidra* till att miljökvalitetsmålen nås. Precisering 5 om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning kan till viss del också sägas ha denna karaktär genom att åtgärder som genomförs i transportsystemet ska bidra till att målen i funktionshinderspolitiken uppnås.

Även preciseringen om näringslivets transporter innehåller i viss mån effektpåverkan då en förbättrad tillgänglighet ska leda till en stärkt internationell konkurrenskraft.

Vissa av hänsynsmålets preciseringar är etappmål

Inom hänsynsmålet finns det fem preciseringar, varav tre handlar om trafiksäkerhet inom olika trafikslag. I måluppföljningen har Trafikanalys valt att behandla preciseringen om järnvägstransportsområdet och luftfartsområdet som två separata preciseringar, eftersom det handlar om helt olika typer av skadegrupper, skilda utvecklingar och olika typer av insatser för att förbättra säkerheten. Trafikanalys har också valt att redovisa utvecklingen för bantrafiken i sin helhet, det vill säga förutom järnväg även tunnelbana och spårvägar.

I den befintliga strukturen är det enbart inom hänsynsmålet som det finns preciseringar som är formulerade som etappmål. Det gäller för omkomna och allvarligt skadade inom vägtransportområdet, och för antalet allvarligt skadade inom yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken. För övriga trafikslag handlar preciseringarna genomgående om fortlöpande minskningar av antalet omkomna och skadade. Preciseringarna tar inte upp självmordshändelser, men i andra sammanhang framgår det att de ska ingå, varför de inkluderats, men särredovisats i måluppföljningen.

Preciseringen som rör transportsektorns bidrag för att uppnå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* har också karaktären av ett etappmål, med formuleringen rörande att Sverige år 2030 bör ha en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen. Hur termerna fordonsflotta och oberoende ska tolkas gör dock att preciseringen är lite för vagt formulerad för att uppfattas som ett strikt etappmål.

När det gäller transporterens påverkan på det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljökvalitetsmål framgår att transportsektorn ska bidra till att de nås. Det görs inte i preciseringen något förtydligande av hur stort bidraget ska vara, så där är det fråga om inriktning även om det i miljöpolitiken finns vissa etappmål och miljökvalitetsnormer som endast kan nås om åtgärder sker även inom transportsystemet.

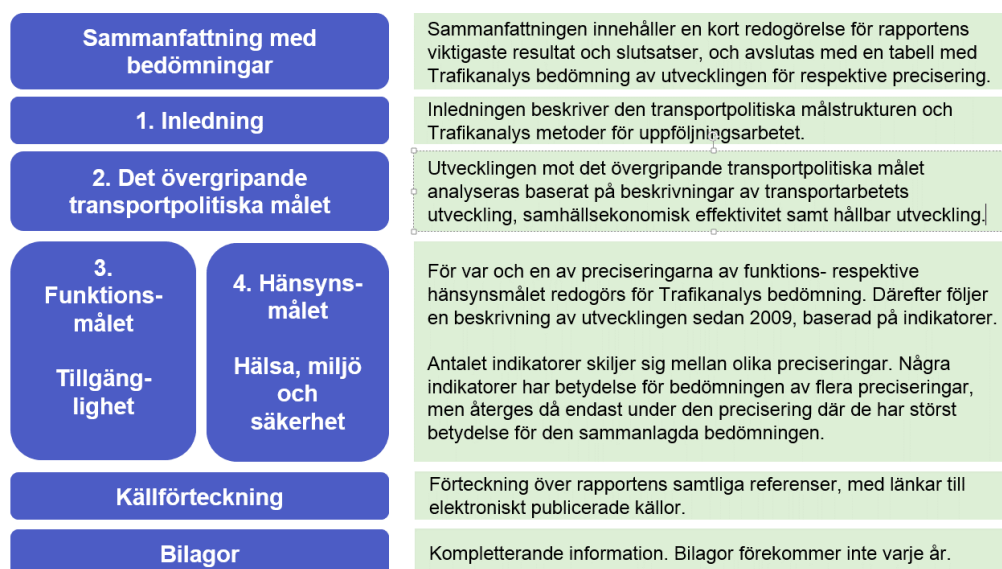
1.3 Måluppföljningsprocessen idag

Trafikanalys har i sin instruktion ett uppdrag att senast 15 april varje år lämna en uppföljning av de transportpolitiska målens uppfyllelse till regeringen. Övriga transportmyndigheter har i sina instruktioner uppdraget att bistå Trafikanalys med uppföljningen. Trafikanalys har därför sedan ett antal år tillbaka haft en samverkansgrupp med representanter för övriga transportmyndigheter, men även Naturvårdsverket och Energimyndigheten, som bistår med underlag i måluppföljningen. Samverkansgruppen används också för att diskutera utvecklingsbehov och synen på olika uppföljningsmått som används.

Trafikanalys baserar uppföljningen av de transportpolitiska målen på ett stort antal indikatorer eller uppföljningsmått. Trafikanalys har utsedda preciseringsansvariga personer, som inhämtar och sammanställer indikatorer från myndighetens egen statistikproduktion, från

övriga transportmyndigheter och från andra källor. Eftersom rapporten levereras i april är uppföljningen delvis baserad på preliminära uppgifter och registerdata, som kan komma att justeras senare under året.

Uppföljningen av de transportpolitiska målen utgår från läget i transportsystemet då målen fastställdes 2009 och jämför det med situationen under det senaste kalenderåret. Om situationen förändrats i en önskvärd riktning under dessa år, markeras det i Trafikanalys bedömning med en uppåtgående pil. Om läget försämrats sätts en nedåtpekande pil, och om situationen tycks vara likartad som när målen antogs anges en horisontell pil. Det senare blir också fallet om någon eller några aspekter av preciseringen förbättrats, men andra utvecklats i negativ riktning. Nytt för 2016 var att pilen även placeras i ett trafikmärke för varning om Trafikanalys bedömer att uppsatta mål riskerar att inte nås i utsatt tid. Den slutliga bedömningen och bedömningstexten fastställs av en intern expertpanel bestående av utredare och statistiker på Trafikanalys som arbetat som preciseringsansvariga med måluppföljningen.



Figur1.3.1: Rapportstruktur med läsanvisning.

Trafikanalys måluppföljningsrapport omfattar hela transportområdet och täcker in samtliga trafikslag och både gods- och persontransporter. Därmed blir det en omfattande kunskapsmassa som presenteras. Rapporten följer samma struktur som de transportpolitiska målen. Figur1.3.1 är avsedd att fungera som en vägledning för att underlätta läsningen av rapporten, och för att ge en övergripande bild av rapportens innehåll och struktur. Den senaste rapporten från april 2016 omfattade ca 160 sidor inklusive källförteckning.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Transportsystemet utvecklas i relativt långsam takt. Det finns därför inte så stora skäl att följa upp alla aspekter av målen varje år. Ett förslag till utveckling är att göra den årliga rapporten med alla mål och preciseringar till en mer kortfattad rapport den 15 april. Denna kortare rapport bör innehålla de uppgifter regeringen behöver för arbetet med budgetpropositionen. Därutöver skulle måluppföljningen varje år kunna ägnas åt ett särskilt tema, såsom tillgänglighet, trafiksäkerhet, klimat och miljö eller hälsa, redovisad i en separat rapport. Vart fjärde år görs en fördjupad måluppföljningsrapport som täcker hela målstrukturen. På detta sätt täcks alla delarna in under en mandatperiod.

2 Det övergripande målet

Det övergripande målet kan brytas ner i ett antal nyckelformuleringar. Dessa formuleringar kan på sätt och vis betraktas som preciseringar av det övergripande målet.

Transportförsörjningen ska:

- vara samhällsekonomiskt effektiv,
- vara långsiktigt hållbar, och
- tillgodose medborgarnas och näringslivets behov
- i hela landet.

I följande stycken redogör Trafikanalys kortfattat för hur det övergripande målet analyserats och följts upp i måluppföljningen under senare tid.

2.1 Samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning

Att uppskatta eller beskriva de sammanlagda samhällsekonomiska nyttorna och kostnaderna med transporter har Trafikanalys bedömt som omöjligt. Den viktigaste nyttan med transporter ligger utanför transportsystemet och transportmarknaden. Det handlar om det mervärde som skapas genom att varor och tjänsteutförare transporteras till marknader där det finns ett behov och en efterfrågan. Den ekonomiska nyttan av detta speglas inte av de transportkostnader som uppstår och ingår inte heller som en positiv faktor i beräkningen av icke internaliserade kostnader.

Om transporter inte förmår bära sina kostnader, utan subventioneras till exempel genom att staten ersätter hälsoförluster eller att landet drabbas av förlorade miljö kvalitetsvärden, riskerar det att leda till en överkonsumtion av transporter och resor jämfört med vad som vore samhällsekonomiskt effektivt. Av den anledningen följer Trafikanalys i måluppföljningen utvecklingen av de återstående icke internaliserade kostnaderna för olika trafikslag och transportslag. Internaliseringsgrader är däremot i detta sammanhang mindre intressant, eftersom de inte säger något om hur stor den samhälleliga "subventionen" till transportsystemet är.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Måluppföljningen skulle i denna del, för att bättre kopplas till regeringens prioriteringar, kunna ägnas mer åt vad som skett i transportsystemet avseende förändringar i infrastruktur, trafikering och transportarbete för olika trafikslag. Vilken nettonuvärdeskvot har de projekt haft som inletts under året? Vilka transportslag och trafikslag har ökat respektive minskat? Vilken påverkan har de förändringarna haft på de sammanlagda icke internaliserade kostnaderna?

2.2 Långsiktigt hållbar transportförsörjning

Det övergripande målet talar om "samhällsekonomiskt effektiv **och** långsiktigt hållbar" transportförsörjning. Att båda begreppen används har Trafikanalys tolkat som att transportförsörjningen ska anpassas till långsiktig hållbarhet, även om det ur samhällsekonomiskt hänseende vore mer effektivt att genomföra åtgärder inom någon annan samhällssektor. Den tolkningen innebär att den långsiktiga hållbarheten är det verkliga målet, och att vägen dit skall uppnås till så låga samhällsekonomiska kostnader som möjligt.

Vad som kännetecknar ett långsiktigt hållbart transportsystem har analyserats av många olika forskargrupper och organisationer. En sammanställning av ansatser har gjorts av Gudmundsson, Hall et al (2015) och redovisas i Tabell 2.2.1. Tabellen exemplifierar hållbarhetsaspekter som skulle kunna användas i analysen, grupperade efter de tre hållbarhetsdimensionerna miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet.

Trafikanalys har i måluppföljningen menat att det någorlunda väl går att gruppera de befintliga preciseringarna efter hållbarhetsdimensionerna, och att uppföljning av transportförsörjningens hållbarhet därför ges genom att titta på den sammanlagda bilden av utvecklingen för alla preciseringar. Måluppföljningsrapporten har de senaste åren sammanfattat den analysen i en tabell, där alla preciseringar tilldelats samma vikt i analysen. I en sådan ansats kan man bara säga att transportförsörjningen rört sig mot en ökad hållbarhet om alla dimensioner, eller egentligen alla preciseringar, haft en positiv utveckling.

I jämförelse med de definitioner av ett hållbart transportsystem som tas upp i Tabell 2.2.1 har måluppföljningen täckt in det mesta. Några aspekter hanteras endast delvis eller indirekt (exempelvis användningen av förnybara resurser) i dagens måluppföljning. Några aspekter saknas i dagens måluppföljning. Det gäller till exempel sysselsättning/anställningstillfällen inom transportsystemet, som inte berörs i någon precisering eller tas upp i målformuleringarna.

FN:s globala mål och arbetet med Agenda 2030 innehåller också mål som har direkt koppling till hållbara transporter (UNDP 2015). Av de 17 globala målen är det flera som berör transporter, men främst är det mål nummer 11, *Hållbara städer och samhällen*, som tar upp transportsystemet i ett särskilt delmål:

11.2 Senast 2030 tillhandahålla tillgång till säkra, ekonomiskt överkomliga, tillgängliga och hållbara transportsystem för alla. Förbättra trafiksäkerheten, särskilt genom att bygga ut kollektivtrafiken, med särskild uppmärksamhet på behoven hos människor i utsatta situationer, kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning samt äldre personer.

Även detta delmål understryker betydelsen av att transportsystemen ska vara inkluderande och ekonomiskt överkomliga. Delmålet pekar också ut förstärkt kollektivtrafik som ett medel för att öka trafiksäkerheten. I de globala målen finns också ett om trafiksäkerhet, under mål nummer 3, *Hälsa och välbefinnande*:

3.6 Till 2020 halvera antalet dödsfall och skador i trafikolyckor i världen.

Detta mål sammanfaller i målnivå med det halveringsmåls för omkomna i vägtrafiken som finns i den nuvarande preciseringsstrukturen, men utgår från år 2013 som basår för målet.

Tabell 2.2.1: Olika aspekter som skulle kunna beaktas för att fullständigt beskriva ett hållbart transportsystem.

Hållbarhetsdimension	Aspekt	Ett hållbart transportsystem...
Miljömässig	Miljö- och hälsopåverkan	Minimerar aktiviteter som orsakar allvarliga hälsorisker och/ eller skador på naturmiljön ^{a, b, d}
	Buller	Minimerar bullerskapande ^{b-e}
	Markanvändning	Minimerar markanvändningen ^{c, e}
	Utsläpp och avfall	Begränsar utsläppen till nivåer som kan hanteras av de globala ekosystemen utan förvärra negativa effekter såsom global uppvärmning, ozonuttunnning eller spridandet av organiska föroreningar ^{b-e}
	Förnybara resurser	Säkerställer att förnybara resurser nyttjas på ett sådant sätt att ekosystemkapaciteten att producera dessa resurser bibehålls. ^{a-e}
	Icke-förnybara resurser	Säkerställer att icke förnybara resurser används i lika eller lägre grad än utvecklingen av förnybara alternativ. ^{a-e}
	Energi	Drivs av förnybara energikällor
	Återvinning	Återanvänder och återvinner sina komponenter. ^c
Social	Tillgänglighet	Tillhandahåller tillgång till varor, resurser och tjänster samtidigt som behovet att resa minskar. ^{a, c, e}
	Säkerhet	Fungerar på ett säkert sätt ^{a, c, e} och säkerställer säker förflyttning av passagerare och gods.
	Jämlikhet	Stödjer jämlikhet/rättvisa mellan samhällen och olika grupper inom den nuvarande generationen ^{c, e} , särskilt i relation till frågor om rättvist miljöutrymme.
	Likhet mellan generationer	Stödjer jämlikhet/rättvisa mellan generationer. ^{c, e}
Ekonomisk	Prisvärdhet	Är prisvärt eller ekonomiskt överkomligt ^{a, c, e}
	Effektivitet	Fungerar effektivt så att det stöttar en konkurrenskraftig ekonomi. ^{a, c, e}
	Samhällsekonomi	Säkerställer att användare betalar de fullständiga sociala och miljömässiga kostnaderna som deras transportbeslut ger upphov till. ^a
	Arbetsstillfällen	Tillhandahåller meningsfulla och rimligt avlönade anställningstillfällen.

Anm: Översatt och bearbetat efter (Gudmundsson, Hall et al. 2015).

^a UK Round Table on Sustainable Development (1996). *Defining a sustainable transport sector*. London.

^b OECD (1997). *Towards sustainable transportation (the Vancouver Conference)*. Paris.

^c The Centre for Sustainable Transportation (1997). *Definition and vision of sustainable transportation*. Ontario.

^d OECD (2000). *Environmentally sustainable transport (EST)*. Paris.

^e European Council (2001). Council resolution on *Integrating environment and sustainable development into transport policy*. Luxembourg.

2.3 Transportförsörjning i hela landet

”I hela landet” i formuleringen av det övergripande målet kan i uppföljningssammanhang tolkas på olika sätt. Den ena tolkningen innebär att målet ska uppnås i landet som helhet, vilket i sin tur kan tolkas som överallt, eller för en majoritet av befolkningen. Den andra tolkningen är att målet ska nås i alla delar av landet.

Den första tolkningen är den tolkningen som varit förhärskade i de senaste årens måluppföljningar. Det har inte haft någon betydelse i bedömningarna som kopplats till det övergripande målet, men i hur Trafikanalys valt att göra bedömningarna av utvecklingen för preciseringarna. Till exempel har utbudet av kollektivtrafik ökat i landet som helhet, men nästan inte alls i de nordliga skogslänen. Eftersom huvuddelen av befolkningen ändå fått tillgång till ett ökat kollektivtrafikutbud har den indikatorn bidragit till en positiv bedömningspil för preciseringen *Kollektivtrafik, gång och cykel*.

Den andra möjliga tolkningen innebär att målet ska komma hela landet tillgodo. I budgetpropositionen för 2017 anger regeringen att ”[...] transportsystemet [ska] bidra till en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling i alla delar av landet”. Trafikanalys tolkar ”i alla delar av landet” som ett förtydligande av ”i hela landet”. Det innebär att en strängare tolkning av utvecklingen bör göras, där en utveckling betraktas som positiv endast om den i rimlig utsträckning kommit hela landet tillgodo, och ses som negativ om en försämring skett i någon region.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Jämfört med andra ansatser för att beskriva hållbara transporter saknar mål- och preciseringsstrukturen idag fokus på sysselsättning och ekonomisk överkomlighet. Trafikanalys bedömer inte att sysselsättningen inom transportområdet är en prioriterad fråga för transportpolitiken, men att alla har råd att betala för den tillgänglighet eller mobilitet som de har behov av är en central fråga. Uppföljningen av kostnaderna för resenären att använda allmänna kommunikationsmedel kan till exempel behöva förstärkas. Bland de befintliga preciseringarna finns inte heller något om hur tillgänglighet kan skapas på ett sätt som minskar behovet av resor och transporter. I måluppföljningens bedömningar bör större hänsyn tas till utvecklingen i alla delar av landet. Så långt det är möjligt bör därför nyckelindikatorer finnas nedbrutna på regional nivå, eller med annan kommungruppsindelning som förtydligar analysen med avseende på utvecklingen i olika delar av landet.

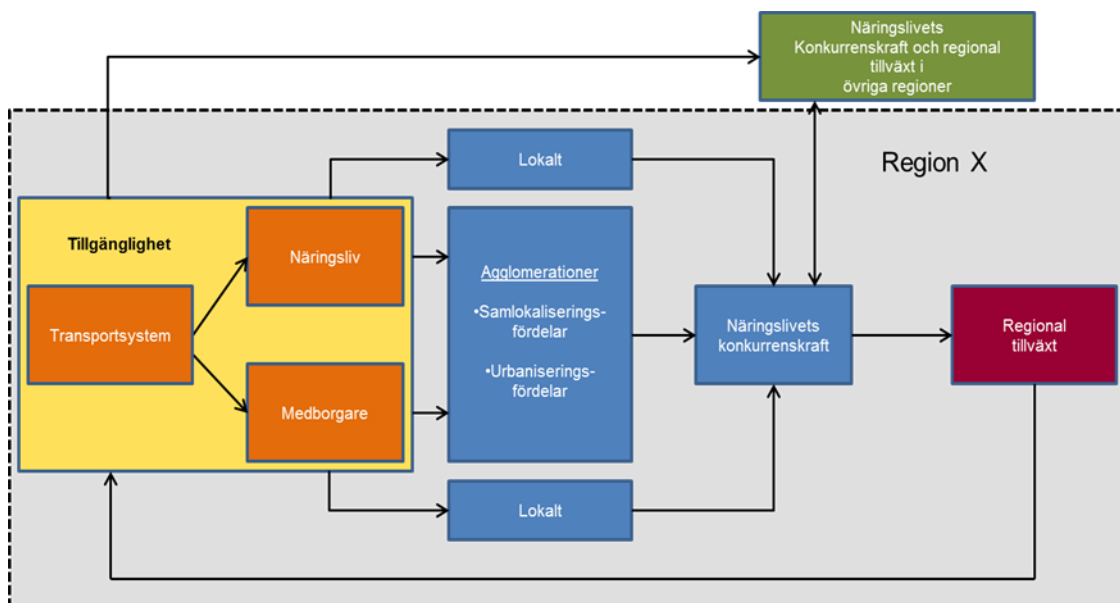
3 Funktionsmålet

3.1 Medborgarnas resor

Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.

I propositionen Mål för framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:93) beskrev regeringen att den ansåg att resor "behöver vara tillförlitliga i den meningen att det ska gå att lita på vad de ansvariga för de olika delarna av transportsystemet har utlovat, t.ex. att tåget kommer i rätt tid". Utifrån denna motivering har fokus inriktats på mått som gör det möjligt att följa upp hur transportsystemets tillförlighet utvecklas, det vill säga hur väl transportsystemet lyckas leverera.

Utfallet av preciseringen medborgarnas resor mäts i termer av transportsystemets tillförlitlighet, bekvämlighet samt den trygghet som erbjuds och upplevs. En förändring av tillståndet gör att utformningen av boxen Transportsystemet i Figur 3.1.1 förändras. Utfallet av denna förändring, illustrerat med en pil till boxen "Medborgare" kan innebära att det sker en anpassning till de nya förhållandena. Den sammanlagda effekten illustreras i figuren med att den gulmarkerade ytan Tillgänglighet ändras. Ett exempel skulle kunna vara att graden av förseningar i transportsystemet minskar, vilket ökar medborgarnas tillit till systemet, varför personen kan välja att ta en senare avgång från hemmet till arbetsplatsen, eller kanske till och med ett annat färdmedel än förut. Utmaningen i måluppföljningen har varit att hitta relevanta och tillräckligt få mått och mätetal som dels kan fånga utvecklingen av tillståndet i termer av tillförlitlighet, bekvämlighet och trygghet och som har en potentiell effekt på medborgarnas resor.



Figur 3.1.1: En konceptuell modell på samband mellan tillgänglighet, konkurrenskraft och regional tillväxt. Källa: (Trafikanalys 2013a)

För att fånga utfallet i termer av *tillförlitlighet* krävs alltså mått som dels kan fånga hur tillförlitligheten ser ut, hur den förändrats samt även potentiellt kan leda till att medborgarnas resor kan komma att påverkas. För att fånga tillförlitligheten i systemet används information om möjliga störningskällor, dess effekt i termer av exempelvis förseningsminuter eller inställda avgångar samt mått som hjälper oss att säga något om hur känsligt systemet är för att människors resor ska kunna genomföras när det utsätts för plötsliga händelser. För störningskällorna anges inte något mått att primärt följa upp i måluppföljningen, däremot redovisas ett antal mätetal för källorna som bakgrundsinformation vid analyser av störningseffekter.

I prop. 2008/09:93 framgår också att regeringen ansåg att "resenären behöver känna att resealternativet är bekvämt för att det ska bli attraktivt och utnyttjas. Det räcker inte att exempelvis resan med buss eller cykel i det enskilda fallet är ett klimatsmart alternativ om den, i jämförelse med andra alternativ, samtidigt innebär en väsentlig uppoffring i form av dålig komfort genom alltför låg standard eller bristfällig synkronisering vid bytesplatser under resans gång". För att mäta och följa upp *bekvämlighet* används mått som fångar transportsystemets kvalitet. Ett exempel är andel av vägnätet som har en jämnhet som avviker från en önskad standard.

I prop. 2008/09:93 motiverar regeringen användandet av begreppet trygghet med att "trygghet är ett begrepp som fångar människors upplevelse av risk. Det skiljer sig från begreppet säkerhet genom att det är den subjektiva upplevelsen som är central, inte den objektiva risken. Även när den objektiva risken är liten är det väsentligt att reducera upplevelsen för resenären av att befinna sig i en riskfylld situation".

Det finns skäl för att skilja på objektiv, eller faktisk, risk för trafikolyckor som leder till personskada, vilket kan hänföras till begreppet säkerhet, och på upplevd risk för icke trafikskaderelaterat våld i transportsystemet, till exempel risken för överfall i samband med vistelse vid en hållplats, som bör hänföras till begreppet trygghet. Den tredje komponenten utgörs av den subjektiva eller upplevda risken att råka ut för en trafikskada. Denna upplevda risk är en av de viktigaste faktorerna för resenärers val av färdmedel, alternativt att inte resa alls. Systemet må vara hur trafiksäkert som helst, men om det upplevs som otryggt utnyttjas inte trafiksystemet till fullo. Den fjärde komponenten är den faktiska risken för icke trafikskaderelaterat våld eller hot om våld.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Trafikanalys avser att analysera hur preciseringen Medborgarnas resor kan förtydligas och mer uttalat ta avstamp i transportsystemets funktionalitet för att kunna genomföra resor av olika slag. Preciseringen bör inriktas på transportsystemets tillstånd och den service som erbjuds medborgarna.

3.2 Näringslivets transporter

Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.

I prop. 2008/2009:93 framgår att regeringen ansåg att "en transport bör utföras med den kvalitet och vid den tidpunkt som transportören har utlovat". Genom att tolka innebörden av ovanstående har de tre indikatorerna som förekommer för medborgarnas resor använts för att även beskriva näringslivets transporter. Givetvis anpassas måtten för att fånga näringslivets

specifika aspekter så väl det går. I en del fall är dock informationen relevant för såväl medborgarnas resor som för näringslivets transporter. Då har informationen redovisats under rubriken medborgarnas resor, dock har informationen även använts vid bedömningen av uppfyllelsen för näringslivets transporter.

Utfallet av preciseringen näringslivets transporter mäts därmed i termer av transportsystemets tillförlitlighet, bekvämlighet samt den trygghet som erbjuds och upplevs. I den konceptuella modellen (Figur 3.1.1), motsvaras tillståndet av boxen "Transportsystemet". En förändring av tillståndet gör att utformningen av boxen förändras. Utfallet av denna förändring, illustrerat med en pil till boxen "Näringsliv" kan innebära att det sker en anpassning till de nya förhållandena. Ett exempel skulle kunna vara att graden av förseningar i transportsystemet minskar, vilket ökar näringslivets tillit till systemet, varför företag kan välja en för företaget mer optimal transportlösning för att ta emot insatsvaror eller leverera sina slutprodukter. Utmaningen i måluppföljningen har varit att hitta mått och mätetal som dels fångar utvecklingen av tillståndet i termer av tillförlitlighet, bekvämlighet och trygghet, dels som kan påvisas ha en potentiell effekt på näringslivets transporter.

Mått som förekommer är exempelvis punktlighet för godstågen, varaktighet för totalstopp i vägnätet för lastbilstrafiken och antal broar med nedsatt bärighet. För att mäta kvaliteten på infrastrukturen per trafikslag används Logistics Performance Index (LPI). Det tillsammans med informationen från Global Competitiveness Index (GCI) gör det möjligt att i ett internationellt perspektiv bedöma den svenska infrastrukturen och de möjligheter transportsystemet medger för att bedriva handel med andra länder.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Trafikanalys avser att analysera hur preciseringen kan förtydligas genom att ta avstamp i transportsystemets funktionalitet för att kunna genomföra transporter av olika slag. Preciseringen bör inriktas på transportsystemets tillstånd och den service som erbjuds för näringslivet. Dagens preciseringsformulering uttrycker också en ambition att näringslivets internationella konkurrenskraft, genom ett förbättrat tillstånd, ska öka. För att renodla preciseringen bör konkurrenskraftsaspekten förtydligas genom att den placeras under en annan precisering. Detta motiveras av att konkurrenskraft inte enbart beror av transportsystemets funktionalitet.

3.3 Geografisk tillgänglighet

Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och övriga länder.

I prop. 2008/2009:93 framhöll regeringen att "för att ta till vara utvecklingskraften i alla delar av landet behövs en god tillgänglighet och res- och transportmöjligheter som är anpassade efter lokala och regionala förutsättningar. Möjligheter för resor och transporter av gods varierar kraftigt i landets olika delar beroende på geografiska förutsättningar, t.ex. avstånd och bosättningsmönster samt skillnader mellan tätortens och landsbygdens transportmöjligheter".

I denna precisering har en uppdelning av tillgänglighet gjorts i tre nivåer: *regional*, *interregional* och *internationell*. För att belysa tillgänglighet på ett relevant sätt har en inriktning

valts så att det har varit möjligt att skilja på möjlighet att nå respektive ta sig från specifika målpunkter samt den tillgänglighet som är specifikt kopplad till själva nyttjandet av transportsystemet, uni- eller multimodalt. Det har också varit viktigt att kunna skilja på näringslivets transporter och medborgarnas resor. Dessutom har det funnit ett intresse av att kunna följa tillgänglighetens förändring så att det varit möjligt att uttala sig om förändringar i konkurrenskraften och den regionala utvecklingskraften.

Utfallet av preciseringen mäts i termer av hur tillgängligheten förändrats över tid, på olika geografiska nivåer. I den konceptuella modellen (Figur 3.1.1), motsvaras tillståndet av den gula boxen "Tillgänglighet". Fokus här är, till skillnad från precisering 1 och 2 för medborgarnas respektive näringslivets transporter, på att knyta samman transportsystemets utveckling med medborgarnas och näringslivets anpassning till nya förutsättningar. Det vill säga, här är avsikten att fånga den sammanlagda tillgänglighetsförändringen som kan uppstå till följd av att transportsystemet kan erbjuda snabbare kommunikationer än tidigare.

Medborgare och näringsliv kan samtidigt ha förändrats över tid både i mängd och sammansättning. En del av denna förändring uppkommer till följd av en rumslig omflyttning. Den sammanlagda effekten av detta motsvaras av den gula boxen i Figur 3.1.1. För måluppföljningen har det dock först och främst varit av intresse att kunna beskriva hur stor del av denna totala tillgänglighetsförändring som beror av en eller flera förändringar av själva transportsystemet. En förenkling av detta skulle kunna vara att hålla befolkning och företagets lokalisering och antal konstant över tid och se hur tillgängligheten utvecklas från en tidpunkt till en annan till följd av en förändring i transportsystemet. I ett längre perspektiv är det dock den sammanlagda förändringen som avgör medborgares och näringslivs faktiska tillgänglighet, vilket påverkar de övriga boxarna.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Denna precisering kan sägas vara en ambition att fånga aspekter av vad ett transportsystem av god kvalitet kan erbjuda medborgare och näringsliv i termer av med vilken lätthet geografiska avstånd kan överbryggas för att interagera med andra. Idag saknas ett lokalt perspektiv i preciseringen. Preciseringen bör också kunna spegla att regionala och interregionala resor inte är isolerade till ett visst geografiskt område utan att resorna och transportererna sker på en kontinuerlig skala. Det vore naturligt att aspekter av regional och internationell konkurrenskraft och attraktivitet inkluderas här.

3.4 Ett jämställt transportsystem

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

Regeringen förklarar i motiveringen till funktionsmålet och preciseringen om jämställdhet att rådande könsmönster kan innebära att kvinnor och män i samma livssituation, kan ha olika villkor. Målet om ett jämställt transportsystem kan aktualisera olika slags åtgärder vilka i praktiken kan motverka varandra. Å ena sidan åtgärder som bidrar till att mer kortsiktigt göra dagens transportsituation mer jämställd, å andra sidan åtgärder som mer långsiktigt bidrar till mer jämställda könsmönster. Jämställdhetsintegrering, det vill säga att beslut inom alla politikområden ska ha ett jämställdhetsperspektiv, sägs vara den huvudsakliga strategin för att nå målet.

Trafikanalys senaste bedömning är att utvecklingen i riktning mot ökad jämställdhet (inom transportsektorn) sedan målen beslutades i stort sett har uteblivit. Som underlag för bedömningen använder Trafikanalys en rad indikatorer. Dessa är bland annat:

- Kvinnors och mäns resmönster fördelat på färd sätt och ärende; Män reser nästan 25 procent längre än kvinnor, men kvinnor och män lägger ungefär lika mycket tid på sitt resande. Män lägger mer tid på arbetsresor och kvinnor mer tid på resor för inköp och besök hos nära och kära. Kvinnor åker mer kollektivt än män, men skillnaderna minskar.
- Attityder gällande trafiksäkerhet; Indikatorerna pekar på att kvinnor i mindre utsträckning än män utsätter sig själva och andra för risker inom trafiksystemet.
- Arbetspendling; Kvinnor har tillgång till färre arbetstillfällen inom sin lokala arbetsmarknadsregion än vad män har. En lokal arbetsmarknadsregion kan sägas vara det område inom vilket arbetspendling sker.
- Möjlighet att använda bil; Fler män än kvinnor har körkort och tillgång till bil.
- Jämställd beslutsprocess; På nationell nivå i den offentliga delen av transportsektorn är kvinnor och män ungefär jämt representerade i beslutande församlingar, men på regional och lokal nivå är andelen kvinnor under 40 procent.

En annan indikator, som kan kopplas till jämställdhet, och som Trafikanalys nyttjar i måluppföljningen är trygghet (se kapitel 3.1). Den subjektiva tryggheten, det vill säga den egna upplevelsen av risk, skiljer sig åt mellan kvinnor och män. 25 procent av kvinnorna och 7 procent av männen känner sig otrygga på kvällen, i sitt eget bostadsområde (Trafikverket 2016).

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Preciseringen om ett jämställt transportsystem är den första av de fyra återstående preciseringarna som har ambitionen att åstadkomma något inom ett i huvudsakligen annat politikområde eller syftar till att lyfta fram en aspekt som extra prioriterad (detta gäller även preciseringarna om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, barns möjligheter att använda transportsystemet och förutsättningarna för gång, cykel och kollektivtrafik). Trafikanalys avser att fortsatt analysera hur denna typ av preciseringar bör behandlas. Om preciseringen fortsatt ska ingå bör den anpassas utifrån aktuellt arbete inom jämställdhetspolitiken. En lösning vore i så fall att i högre grad använda ett rättighets- och intersektionellt perspektiv som inkluderar flera olika kategorier och samspelet dem emellan. Det finns också anledning att se över huruvida en precisering inom detta område ska spegla ett tillstånd och dess utveckling, eller om den även ska följa arbetet och åtgärder genomförda av olika aktörer.

3.5 Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

Preciseringen är en signal om att transportsystemet ska vara användbart för alla. Förhoppningen är också att det samtidigt skulle leda till att standarden blir bättre även för resenärer utan funktionsnedsättning. Denna precisering tar ett helhetsperspektiv och ska inte endast ta sikte på resenärers möjlighet att nyttja kollektiva färdmedel. Ett exempel som nämns i propositionen är vikten av gatumiljöns utformning, samt att berörda parter aktivt bör integreras i arbetet med att göra hela transportsystemet tillgängligt.

Trafikanalys uppföljning

Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning innefattar personer med *funktionsnedsättning* ”bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra” (Regeringskansliet 2008). Ibland förekommer även termen *funktionsbegränsning*, och ibland särskiljs även *äldre* som delmängd av personer med funktionsbegränsning.⁴

I Trafikanalys uppföljning 2016 gjordes den samlade bedömningen att tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning har förbättrats, och under 2015 ökade takten i arbetet med att tillgänglighetsanpassa stationer och hållplatser inom det så kallade prioriterade nätet. Bedömningen bygger på en sammanvägning av ett 10-tal indikatorer/mått.

Redovisningen består inledningsvis av en bakgrund av hur många personer med olika funktionsnedsättningar som finns, samt hur deras resmönster (längd, antal och färdmedel) ser ut per åldersklass med en jämförelse över tid i förhållande till befolkningen i övrigt. Därefter redovisas samhällets stöd i form av förordningar, regleringar och stöd som finns fördelat på områdena bilstöd, mobilitetsersättning och kollektivtrafik, vilket inkluderar färdtjänst, riksferdtjänst och tillgänglighetsanpassad kollektivtrafik. Uppföljningen avslutas med en redovisning av under året genomförda åtgärder under rubrikerna Administrativa åtgärder, Det prioriterade kollektivtrafiknätet, Färdtjänst och riksferdtjänst, Tillgänglighetsanpassad kollektivtrafik samt Mätning av användbarhet i kollektivtrafiken.

Övrig uppföljning av funktionshinderspolitiken

Myndigheten för delaktighet (MFD) genomför årligen en uppföljning av funktionshinderspolitikens utveckling inom tio politikområden, varav transportområdet är ett (Myndigheten för delaktighet 2016). Tillgängligheten och användbarheten i transportsystemet uppges vara en bidragande förutsättning för jämlika levnadsvillkor i det övriga samhällslivet. Exempelvis nämns transportmöjligheter som en förutsättning för delaktigheten till utbildning eller arbete, då den möjliggör för personen att ta sig till sin utbildning eller arbetsplats.

Till stora delar överensstämmer det redovisade underlaget hos MFD med det som Trafikanalys redovisar. Exempelvis framgår av MFD:s redovisning att personer med

⁴ Se till exempel Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, regler och administrativa åtgärder avseende tillgänglighetskrav för produkter och tjänster, KOM(2015) 615 slutlig.

funktionsnedsättning reser i mindre utsträckning än övrig befolkning. Både vuxna och barn med funktionsnedsättning reser kortare sträckor och använder den allmänna kollektivtrafiken i mindre utsträckning. Däremot används den särskilda kollektivtrafiken som exempelvis skolskjuts, taxi eller färdtjänst i större utsträckning (Trafikanalys 2015). Även MFD:s redovisning om antal färdtjänstillstånd och bilstöd överensstämmer med Trafikanalys uppföljning.

Det finns dock vissa skillnader mellan MFDs och Trafikanalys uppföljningar. MFD redovisar exempelvis uppgifter från sin undersökning Rivkraft som pekar på att bland personer med funktionsnedsättning uppger många att de avstår från att resa på grund av bristande tillgänglighet. De vanligaste förbättringsåtgärderna som lyfts fram är tydligare och enklare information, att göra det lättare att köpa biljetter och förbättrad tillgänglighet på hållplatser och perronger. Var tredje person med funktionsnedsättning i Rivkraft som har färdtjänstillstånd uppger att de skulle vilja resa oftare med färdtjänst än vad de gör idag. Personer i Rivkraft uppger att deras fritids- och arbetsmarknadsdeltagande påverkas av möjligheten att resa. Dessutom visar en tidigare uppföljning att resvanorna ser olika ut bland personer med funktionsnedsättning jämfört med övrig befolkning. Utöver tillgänglighetsbrister i kollektivtrafiken och brister inom särskilda persontransporter kan en lägre delaktighet i samhällslivet vara en bidragande orsak till att personer med funktionsnedsättning reser i mindre utsträckning än övrig befolkning. Exempelvis har personer med funktionsnedsättning sämre ekonomi än övrig befolkning, vilket kan påverka möjligheten till att resa.

MFD har påpekat att det är en brist att det idag saknas uppföljningar av möjligheten att genomföra en resa i ett "hela-resan-perspektiv". Detta innebär kunskap om tillgänglighet och användbarhet inom hela transportsystemet och exempelvis informations-, kommunikations- och biljettsystem. Det inkluderar även möjligheten att ta sig till, från och mellan olika transportmedel. Trafikanalys har till viss del täckt in denna aspekt i redovisningen under Mätning av användbarhet i kollektivtrafiken, genom att identifiera en resas olika moment och personer med olika funktionsnedsättning.⁵

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Preciseringen är den andra av de fyra avslutande preciseringarna, som har ambitionen att åstadkomma något inom ett i huvudsakligen annat politikområde eller lyfta fram en aspekt som extra prioriterad. Trafikanalys avser att fortsatt analysera hur denna typ av preciseringar bör behandlas. Preciseringen kan utvecklas bland annat baserat på aktuellt arbete inom funktionshinderspolitiken. Det finns också anledning att se över huruvida preciseringen ska spegla ett tillstånd och dess utveckling, eller om den även ska följa arbetet och genomförda åtgärder för att uppnå mål inom funktionshinderspolitiken.

⁵ Trafikanalys har i samarbete med Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket tagit fram en modell för att med en stickprovsundersökning mäta användbarheten i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning (Trafikanalys 2013b, 2016a, b). Detta utvecklingsarbete är bland annat ett led i att fånga delmål nummer tre (andelen personer med funktionsnedsättning som upplever att de har möjlighet att använda transportsystemet ska öka) i strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken. Tre mätningar har gjorts under 2013–2015. Drygt 200 variabler med relevans för de olika funktionsnedsättningarna har valts ut i mätmodellen, och det är endast i relation till dessa variabler som resultatet kan tolkas. Mätningarna har utförts i de tre storstadsregionerna plus två mindre orter, som representerar landsbygden. Mätningarna i de olika orterna, trafikslagen, resmomenten och funktionsnedsättningarna har vägts samman utifrån res- och bytesfrekvenser, biljettköp, sökningar i reseplanerare m.m. och prevalens av funktionsnedsättningarna/diagnoser i befolkningen 16–84 år. Det övergripande indexet har varierat kring 45 under de tre åren, med stor osäkerhet. 2015 var indexet för regional kollektivtrafik 48 och för långväga kollektivtrafik 69.

3.6 Barns möjligheter

Barns möjlighet att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar.

Preciseringen är ett uttryck för att olika förutsättningar och behov bland resenärerna måste beaktas vid utformningen av transportsystemet. I det här fallet handlar det om att barn i större utsträckning ska kunna förflytta sig på egen hand, utan att vara beroende av att vuxna följer eller skjutsar dem. Förutom säkerhet och trygghetsaspekter finns det även kopplingar till folkhälsa och en ambition till att öka barnens rörlighet.

Med barn avses i Trafikanalys måluppföljning alla som ännu inte fyllt 18 år (FN:s definition). Enligt den definitionen fanns det den 31 december 2015 enligt SCB:s befolkningsstatistik nästan 2 miljoner barn i Sverige, varav 51 procent pojkar och 49 procent flickor. Den nedre åldersgränsen för vilka barn som målet omfattar är obestämd.

Trafikanalys senaste bedömning visade att mycket få barn omkommer i trafiken idag, men det verkar delvis förklaras av att barn i mindre utsträckning än tidigare rör sig självständigt i transportsystemet. Föräldrarnas bedömningar av bland annat trafiksäkerheten tycks bidra till att fler av de yngre skolbarnen skjutsas i bil till skolan istället för att gå, cykla eller åka med kollektiva färdmedel. Detta trots att ganska mycket gjorts för att förbättra just trafiksäkerheten runt barns skolvägar. I övrigt tycks barns förutsättningar att använda transportsystemet vara en lågt prioriterad fråga hos transportmyndigheterna, och endast ett fåtal av de regionala trafikförsörjningsprogrammen berör frågor runt barns resande specifikt. Trafikanalys sammantagna bedömning är därför att barns förutsättningar att använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer i stort sett är oförändrade jämfört med 2009. Bedömningen har inte ändrats jämfört med föregående år.

Bedömningen grundar sig på resvanor för barn: färdmedelsfördelning till skola respektive fritidsaktivitet per ålderskategori över tid, färdlängd med cykel och ärende. Upplevd trygghet på vägen till och från skolan. Tillgänglighet till skola över tid (andel av befolkning inom 1 km från skola). Trafikverkets undersökning Barns skolvägar (2009/2015) är en undersökning ställd till föräldrar om barnens möjlighet att tryggt nyttja transportsystemet på egen hand till olika målpunkter. Åtgärder riktade mot personer med funktionsnedsättning kan även bidra till att öka barns möjligheter att själva nyttja systemet varför en viss överlappning finns här. Det finns det även för möjligheten att åka kollektivt. Endast ett fåtal regionala kollektivtrafikmyndigheter har trafikförsörjningsprogrammen delmål eller strategier för att nå delmål som direkt berör barn. Avslutningen av Trafikanalys bedömning baseras på en genomgång av genomförda åtgärder redovisad per trafikslag. I huvudsak handlar det om barnkonsekvensanalyser, analyser av olyckor med barn inblandade, genomförda ledsagningar och information riktade till barn.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Preciseringen är den tredje av de fyra avslutande preciseringarna, som har ambitionen att åstadkomma något inom ett i huvudsakligen annat politikområde eller lyfta fram en aspekt som extra prioriterad. Trafikanalys avser att fortsatt analysera hur denna typ av preciseringar bör behandlas. Barnkonventionens betydelse för hur transportsystemet utformas och anpassas efter barns behov är en aspekt att beakta. Det finns också anledning att se över huruvida preciseringen ska spegla ett tillstånd och dess utveckling, eller om den även ska följa arbetet och genomförda åtgärder.

3.7 Kollektivtrafik, gång och cykel

Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

Preciseringen motiveras av att det ur många aspekter finns särskilda skäl att genom transportpolitiska åtgärder skapa goda förutsättningar för kollektivtrafik, gång och cykel. Dessa åtgärder ger många positiva effekter för samhället och för individen som mindre miljöpåverkan och ökad hälsa. Transportpolitiken ska uppmuntra till att göra klimatsmarta val attraktiva och tillgängliga. Kollektivtrafik, gång och cykel sägs också genom sina goda effekter bidra till att skapa den goda staden. De tre färdmedlen är yteffektiva och om en större andel av resorna görs med dessa kan trängseln i städer minska. På landsbygden är förutsättningarna annorlunda, särskilt för kollektivtrafiken. Här handlar det om att åstadkomma en väl fungerande samordning av olika sorters kollektivtrafik för att utnyttja offentliga medel optimalt i syfte att skapa tillgänglighet.

Trafikanalys bedömde i den senaste måluppföljningen att en sammanvägning av kollektivtrafik, gång och cykel pekar på förbättrade förutsättningar att välja dem. Utbudet av kollektivtrafik ökar kontinuerligt och väger tungt i vår positiva bedömning, trots att även priset har ökat de senaste åren. Ökade satsningar och ett intensifierat arbete med förutsättningarna att cykla har också observerats. Kunskapen om förutsättningarna att färdas till fots är låg, eftersom gångtrafiken planeras tillsammans med cykel- och vägåtgärder. Utifrån befintligt kunskapsunderlag finns det dock inget som tyder på att förutsättningarna har försämrats

. Uppföljningen bygger på "förutsättningar" i kollektivtrafiken och avser bland annat dess utbud och pris, för cykel och gång aspekter såsom trygghet, säkerhet, nära tillgänglighet till service, regler som främjar cykel, och planeringsförutsättningar. För alla färdställen är tillgång till relevant infrastruktur, investeringar, drift och underhåll grundläggande förutsättningar. Trafikanalys redovisar också förutsättningarna i form av realiserat resande. Även genomförda åtgärder under året redovisas.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Preciseringen är den fjärde och sista av de fyra avslutande preciseringarna, som har ambitionen att lyfta fram en aspekt som extra prioriterad. Sedan de transportpolitiska målen antogs 2009 har en ny kollektivtrafiklag antagits och järnvägstrafiken har avreglerats. Ambitionerna om en utökad gång-, cykel och kollektivtrafik är omfattande och det finns anledning att se över preciseringens utformning. Det finns också anledning att se över huruvida preciseringen ska spegla ett tillstånd och dess utveckling, eller om den även ska följa arbetet och genomförda åtgärder.

4 Hänsynsmålet

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

4.1 Trafiksäkerhet inom alla trafikslag

Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.

Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.

Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande

I prop. 2008/2009:93 framhöll regeringen att "för att uppfylla transportpolitikens övergripande mål måste tillgängligheten på sikt utvecklas [så] att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor". Utvecklingen har sedan målen antogs varit blandad, vilket leder till att en del av etappmålen sannolikt inte kommer att nås till 2020.

- För vägtrafiken är det tveksamt om dagens etappmål till 2020 för dödade totalt nås, och det nås inte heller för allvarligt skadade. Tittar vi separat på självmorden minskar de inte under den relativt korta period vi har data för (fr.o.m. 2010).
- För bantrafiken kommer målet för skadade troligen att nås tack vare positiv utveckling för spårtrafiken där de flesta skadade finns. Antal omkomna ökar dock snarare än minskar och målet kommer med stor sannolikhet inte nås, varken för olyckor eller självmord. Sammantaget nås inte målen för bantrafiken.
- Sjötrafikens olyckor sker främst bland fritidsbåtarna och där är utvecklingen positiv. Målet kommer troligen att nås. För bedömning av skadade i sjötrafiken saknas data.
- Flygtrafiken har sina få dödsfall inom allmänflyget, med mycket låga tal och stora variationer över åren. Sett över en längre period bedöms målen som nåbara.

Preciseringarnas betydelse för målstyrningen

Säkerhet ligger mycket högt upp på agendan i samtliga trafikslag. I bantrafik och linjetrafik och charterflyg är säkerheten till och med den *ram* som tillgängligheten får verka inom och där inga kompromisser anses vara möjliga. Detta synsätt är bara möjligt med en helt "kontrollerad" infrastruktur med t.ex. spår och flygplatser. Inom vägtrafik och fritidssjöfart är majoriteten av förarna privatister (inte professionella) och trafiken rör sig utan direkt övervakning.

Preciseringarna ger för varje trafikslag styrningen att omkomna och skadade ska *minska* och i vissa fall i vilken takt. Däremot ger preciseringarna ingen som helst ledning till hur man ska

prioritera mellan trafikslagen, eller mellan olika del-trafikslag. Många aktörer (myndigheter, företag och frivilligorganisationer) verkar inom ett enda trafikslag, även om tunga aktörer som Trafikverket, Transportstyrelsen och kommuner/landsting måste göra avvägningar mellan flera trafikslag. Att många aktörer verkar inom endast ett trafikslag gör att de av naturliga skäl inte prioriterar andra trafikslag än det "egna". Det är ännu längre från dagens system att aktörer inom trafiksäkerhet skulle prioritera död och skador inom helt andra politikområden än kommunikationer, där marginalkostnaden för att sänka dödstalen kanske är lägre än inom trafiken (t.ex. sjukvård, självmord i stort, brott i stort etcetera). Det rimliga här är att regeringen i sin budget ger prioriteringar mellan olika politikområden, och detsamma gäller kommunerna. Myndigheter och andra aktörer får sedan prioritera inom sin respektive budget.

Det är enklare i vissa fall att se vad en investering ger i "sparade liv". Inom vägtrafik och järnvägstrafik beräknas sparade liv för vissa åtgärder, till exempel att stängsling av järnvägsspår ett visst år sparar X liv och att 10 fler planfria korsningar sparar Y liv.

Nollvisionen för vägtrafiken och dess preciseringar tolkas som mycket framgångsrik. Vad gäller den gynnsamma utvecklingen av antal omkomna på vägarna så är dock Sverige inte det enda landet som lyckats bra. Norge, Finland, Danmark och Sverige har alla haft mycket likartad utveckling ända sedan 1960-talet (Trafikanalys 2016c). Inom EU har Storbritannien och Nederländerna i princip lika låga dödstal som Sverige. Efter dessa tre kommer i ordning Malta, Danmark, Irland, Spanien, Tyskland och Finland, alla länder som har lägre dödstal än EU:s genomsnitt.

Vad gäller allvarligt skadade i vägtrafiken har Trafikverket visat att beroende på hur man mäter (hur man väljer grad av funktionsnedsättning efter en trafikskada) så adresserar man olika säkerhetsproblem och olika skador. Allvarligt skadade såsom mäts på väg är ett bra exempel på att hur en indikator rör sig i förhållande till målet inte bara beror på källan i sig utan också hur man (eventuellt) bearbetar källan. Trafikanalys ämnar återkomma om detta i uppdraget om målprecisering inom trafiksäkerheten (Regeringen 2016d).

Trafikverket har ett ansvar för den statliga järnvägen. Det finns sju spårinfrastrukturförvaltare vid sidan om Trafikverket och bara en av dem (Stockholms läns landsting, SLL) är med i GNS Järnväg⁶. Det halveringsmål som Trafikverket själva satt 2010-2020 för omkomna (inkl. självmord) på järnväg omfattar enbart den statliga järnvägen. All infrastruktur och trafik måste förstås inlemmas i samverkan kring järnvägen.⁷ Där kan ett helhetsansvar liknande det Trafikverket nu fått inom vägsektorn behövas.

Hur speglar preciseringarna prioriteringarna?

Enligt regeringens dokument Nystart för nollvisionen (Regeringskansliet 2016) ska nollvisionen gälla för alla trafikslag. Det som avses med Nollvisionen är *noll dödade och skadade människor*.

Begreppen dödad och allvarligt skadad har i målluppföljningen kommit att betyda dödad/skadad i en *trafiksituation*, till exempel att någon blir påkörd av spårvagn eller bil, eller skadar sig i en singelolycka med skärmflyg eller cykel. Det finns även andra skador som trafik ger upphov till, främst genom föroreningar från drift och genom buller. Transportsystem gör också fysiska och kemiska intrång i naturen och kan skada hav, skog, grundvatten och viltstråk, med senare konsekvenser i form av död och skador för människor. Dessa negativa

⁶ <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/samarbete-med-branschen/Samarbeten-for-trafiksakerhet/Gruppen-for-Nationell-Samverkan-inom-trafiksakerhetsområdet---GNS-Jarnvag/>

⁷ Infrastrukturförvaltare förutom Trafikverket är A-train AB, SLL, Göteborgs stad, Inlandsbanan AB, Norrköpings kommun och Öresundsbro Konsortiet (Bantrafik 2015, Trafikanalys Statistik 2016:18)

aspekter av trafiken har hittills inte fått någon särskild uppmärksamhet i uppföljningen av det som rör "dödade och skadade" inom hänsynsmålet. Trafikens negativa effekter har istället inkluderats i mål för utsläpp av växthusgaser, svavel, buller, barriäreffekter etcetera inom miljö kvalitetsmålen (se avsnitten 4.2 och 4.3). Motsvarande gäller positiva hälsoaspekter av att gå, cykla och ro en eka, eller av artrikedom i vägkanter etcetera. Trafikanalys har hittills valt att följa upp negativa och positiva sidoeffekter av trafiken under preciseringen *Övriga miljö kvalitetsmål och hälsa*, istället för att väga ihop de effekterna med hälsoeffekterna till följd av trafikolyckor.

I hänsynsmålet ingår också att transportsystemet ska "bidra till ökad hälsa". Detta går hand i hand med målet att förutsättningar välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras liksom miljö kvalitetsmålen om frisk luft (se avsnitt 3.7 respektive 4.2). Samtidigt om resande med särskilt gång och cykel ökar kan olyckor, skador och dödsfall öka.

I Nystart för nollvisionen nämns särskilt att det oskyddade trafikanterna ska uppmärksammas. Om man tittar på den oroande utvecklingen av oskyddade trafikanter – att antal omkomna minskat, men inte lika mycket som de skyddade – är det dock motorcyklister som står ut som den grupp som verkligen halkat efter. Regeringen har en målsättning om mer gång och cykel av miljö- och folkhälsoskäl. När man ökar gång och cykel, kanske till stor del i blandade miljöer, särskilt i tätort och dessutom med en åldrande befolkning blir säkerhet för oskyddade trafikanter en viktig fråga.

Saknas någon aspekt av målen?

Självmoden finns indirekt med i målen, men frågan är om de behöver lyftas fram och ha separata preciseringar. För omkomna på väg var självmoden med i basnivån man utgick från för att definiera en halvering av dödade till max 220 omkomna 2020. Trafikanalys (och tidigare SIKA) har i måluppföljningen följaktligen utgått från att målet 220 också gäller inklusive självmoden. För Trafikverkets eget interna halveringsmål för dödade på den statliga järnvägen mellan 2010 och 2020 separeras olyckor och självmod helt dvs. halvering gäller för varje grupp separat. Detta är särskilt rimligt för bantrafiken där självmoden är den dominerande gruppen.

Målen behöver uttryckas för hela bantrafiken, inte bara järnvägstrafik. Dessutom bör målen täcka in "alla delar" av bantrafiken, liksom "alla delar" av vägtrafiken och likadant för sjö och luft. För antal skadade bantrafiken har trafiksäkerheten på spårväg förbättrats radikalt. På spårvägen omkommer i princip inga varken i dödsolyckor eller i självmod och tunnelbanans få omkomna i olyckor/självmod ligger stilla. Därmed är det på *järnvägen* som problemen i bantrafiken finns och till och med ökar. I vägtrafiken har vi olika trafikantgrupper som utvecklats på olika sätt, och varje grupp behöver hänga med i förbättringarna i säkerhet.

Genom att omformulera till att minskningar och ev. etappmål ska gälla alla delar av trafikslagen kommer det att bli mer angeläget med en mer detaljerad måluppföljning som noga kartlägger att inget del-trafikslag halkar efter. Denna noggranna uppföljning sker redan på ett bra sätt inom vägsektorn till stor utsträckning tack vare de årliga analysrapporterna och resultatkonferenserna. De andra trafikslagen behöver också täckas in lika väl.

Finns det behov att omformulera preciseringar till etappmål?

Det finns en del svårigheter med preciseringarna såsom de formuleras idag. En oprecis formulering som "minska fortlöpande" lämnar exempelvis utrymme för tolkningar. Delar av trafiken (linjetrafik och charter) har sedan länge noll omkomna och kan inte i praktisk mening omfattas av ett mål som "minska fortlöpande". Yrkessjöfarten har mycket få omkomna, vilket ger målet noll omkomna för 2020, vilket kan vara en orealistisk målnivå i praktiken.

De trafikslag som har relativt många *omkomna* (dvs. väg och bantrafik) kan mycket väl ha etappmål. Ett nytt etappmål för vägtrafiken ingår också i Trafikanalys regeringsuppdrag. Etappmål är dock mindre lämpligt när antal omkomna är mycket små, som inom flygtrafiken (linje- och chartertrafiken) och yrkessjöfarten. Om dödstaten är mycket låga kan de årliga variationerna ändå vara väldigt stora, vilket leder till tolkningsproblem om huruvida man närmar sig målet eller inte. Vill man dessutom behålla målformuleringar som "kontinuerlig minskning" från ett mycket lågt tal kan detta ge målet noll omkomna om några få år vilket antagligen är en orealistisk målsättning i praktisk mening. Fritidssjöfarten ligger mellan de mycket låga dödstaten inom flyget och yrkessjöfarten och de högre på väg/bantrafik, vilket ger visst utrymme för ett eventuellt etappmål.

Det är nästan omöjligt att diskutera etappmål för allvarligt skadade i trafiken utan att komma in på själva *mätningen* av antal skadade dvs. indikatorerna. Idag finns en mängd problem vad gäller indikatorer för skadade inom flera områden. Dessa praktiska mätproblem talar mot etappmål eftersom indikatorernas utveckling är väldigt beroende av tillförlitlighet i datakällor, något som i dagsläget inte kan garanteras.

Antal omkomna definieras på samma sätt i alla trafikslag: personen har omkommit till följd av olyckan och inom 30 dagar. Definitionen på allvarligt eller svårt skadad varierar däremot över trafikslag, liksom källor för att försöka mäta skador. För vägtrafik har det varit stora problem med rapportering från både polis och sjukvård. För att mäta skadade i fritidsbåt har STRADA använts, men endast i ett län.

Trafikanalys bedömer att det bör ses över hur skador i olika trafikslag ska kunna mätas på ett sätt som möjliggör att följa utveckling över tid. Man bör också överväga om samma definition och samma datakälla kan användas för samtliga trafikslag. Antal skadade bör nog följars upp i alla trafikslag men kanske inte ha etappmål. Så länge det inte finns någon lättöverkomlig lösning på brist på data att mäta antal skadade utifrån på likartat sätt i alla trafikslag, menar Trafikanalys att det finns skäl att avvakta med att fastställa etappmål för antal skadade.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Trafikanalys anser att preciseringarna tydligare bör uttrycka att de gäller för *alla delar* av de fyra trafikslagen, så att exempelvis annan bantrafik än järnvägen inkluderas. Etappmål behövs för vägtrafiken och bantrafiken och möjligen även för olyckor inom fritidsbåttrafiken. För övriga delar av trafiken som redan har mycket låga dödstat kan preciseringarna möjligen uttryckas med "minska". Självmorden bör vara synliga i målen och i samtliga trafikslag. Tills en trafikslagsövergripande definition på allvarligt/svårt skadad finns och pålitliga datakällor finns tillgängliga, finns det skäl att överväga att avvakta med nivåsatta etappmål.

4.2 Begränsad klimatpåverkan

Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

Trafikanalys tolkar preciseringen så att transportsektorn bidrar till miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan om utsläppen av växthusgaser från transporter sjunker under den nivå de hade 1990, och därefter fortsätter minska i en sådan takt att föreslagna utsläppsmål kan nås. Energieffektiviteten ska beskrivas genom att följa energianvändningen per transportarbete för olika trafik- och transportslag, men också genom att följa effektivisering på systemnivå genom överflyttning till energieffektivare trafikslag, och genom utveckling av ett transportsnålt samhälle.

En fordonsflotta oberoende av fossila bränslen innebär dels att fordon och farkoster är tekniskt förberedda för att kunna drivas med fossilfria drivmedel eller fossilfri el, dels att det finns tillgång till sådan mängd fossilfri energi att transportförsörjningens behov kan täckas. Eftersom de inhemska utsläppen av växthusgaser från transporter domineras av vägtrafiken, ägnas denna särskilt fokus i måluppföljningen.

Preciseringen nämner ingenting om minskade växthusgasutsläpp. Det vore tänkbart att låta transportsektorn bidra till miljö kvalitetsmålet enbart ekonomiskt, genom att bekosta utsläppsminskningar i andra sektorer, men det är knappast avsikten med formuleringen. Den viktigaste indikatorn för denna precisering är utsläpp av växthusgaser från olika trafikslag, och från inrikes- och utrikes resor. Därutöver används mått för att beskriva energieffektivisering och tillförsel av fossilfria drivmedel. Området är också föremål för ett flertal styrmedel, och uppföljningen har därför avslutats med ett särskilt avsnitt som fokuserar på dem. I den senaste måluppföljningen infördes några nya indikatorer. En av dessa var att följa utvecklingen av transportarbetet över tid för olika trafik- och transportslag. Det saknas i dagsläget officiell statistik för transportarbete, men utvecklingsarbete pågår inom Trafikanalys.

Miljömålsberedningen har föreslagit ett nytt etappmål för minskade växthusgasutsläpp från transporter fram till 2030 (SOU 2016:47). Förslaget innebär att utsläppen från inrikes transporter utom inrikes flygtrafik ska minska med 70 procent jämfört med 2010. Av uppdraget att göra en översyn av de transportpolitiska preciseringarna framgår att Trafikanalys ska beakta Miljömålsberedningens förslag. Trafikanalys kommer att följa den fortsatta hanteringen av förslaget och ta hänsyn till de beslut som regeringen eventuellt hinner fatta angående klimatpolitiken innan redovisningen den 10 mars.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Trafikanalys ska beakta de förslag som presenterades av Miljömålsberedningen i betänkandet "En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige" avseende ett etappmål för minskade utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter. När det gäller utrikes sjö- och luftfart som utgår från Sverige bör en kommande precisering ta fasta på Miljömålsberedningens formulering om att Sverige ska vara pådrivande för att få till stånd internationella överenskommelser som syftar till minskade utsläpp från dessa transporter. De generella effektivitetsmåten som redovisar energiintensitet eller växthusgasutsläpp per transportarbete behöver utvecklas och kvalitetssäkras för alla trafikslag. Energieffektivitet bör beskrivas med livscykelperspektiv på drivmedel och el.

4.3 Övriga miljö kvalitetsmål och hälsa

Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

Trafikanalys har gjort bedömningen att de miljö kvalitetsmål som bara kan nås genom en positiv utveckling inom transportsektorn är:

- Bara naturlig försurning
- Frisk luft
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

Dessa miljö kvalitetsmål har därför haft egna stycken under kapitlet i den årliga måluppföljningsrapporten. För att beskriva transportsektorns påverkan på dessa mål används i första hand indikatorer från den årliga miljömålsuppföljningen som samordnas av Naturvårdsverket. Därutöver hämtas andra transportspecifika uppgifter från övriga myndigheter, främst Trafikverket. Det handlar då mycket om uppföljning av genomförda åtgärder, och mindre om tillståndet i miljön.

Frisk luft och *God bebyggd miljö* är två miljö kvalitetsmål med stort fokus på människors hälsa. Inom miljömålsuppföljningen handlar det främst om att beskriva minskad negativ hälsopåverkan från utsläpp, luftföroreningar och buller, men inom preciseringen har Trafikanalys också sett det som angeläget att försöka se och beskriva positiv inverkan från transporter på hälsa. I 2016 års måluppföljning infördes därför ett nytt mått, baserat på beräkningar från underlag hämtade från Trafikanalys resvaneundersökning. Måttet ska beskriva hur stor andel av befolkningen som får sitt behov av daglig fysisk aktivitet tillgodosett genom aktiv transport, det vill säga genom att promenera eller cykla.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Den befintliga preciseringen fastslår att transportsektorn ska bidra till att miljö kvalitetsmålen nås, men specificerar inte hur stort bidraget ska vara, eller exakt vilka miljö kvalitetsmål som ska beaktas och ges prioritet inom transportpolitiken. Trafikanalys bedömer att preciseringen kan förtydligas på dessa punkter. Det finns också skäl att överväga om transportsystemets positiva bidrag till exempelvis bevarad biologisk mångfald bör understrykas i en precisering. Beträffande hälsa finns det goda skäl att fortsätta utveckla mått som beskriver hur transportsystemet bidrar till/uppmuntrar/möjliggör aktiv transport, och vilka hälsoeffekter som kan förväntas av detta.

5 Regeringens prioriteringar

5.1 Regeringsförklaringen 2016

I regeringsförklaringen (Regeringen 2016c) tydliggör regeringen att dess prioriteringar är jobb, skola och klimat. Det framgår att *Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer*. Det inbegriper bland annat att ett nytt klimatpolitiskt ramverk och nya klimatmål ska antas, att energisystemet moderniseras och att 100 procent förnybar energi är målet. Klimatklivet, det investeringsprogram för lokala klimatinvesteringar som Naturvårdsverket administrerar, och stadsmiljöavtalen ska resultera i klimatinvesteringar för levande städer och landsbygd, utvecklingen att allt fler tar cykeln till jobb och skola ska främjas, supermiljöbilspremien och nedsättningen av förmånsbeskattningen av miljöbilar förlängs och målet är en **fossilfri** fordonsflotta. I regeringsförklaringen konstateras att det ska vara billigare att vara miljövän och dyrare att släppa ut. Regeringen konstaterar också att Sverige ska ta en ledande roll för FN:s globala Agenda 2030 och, vilket redan skett, ratificera Parisavtalet.

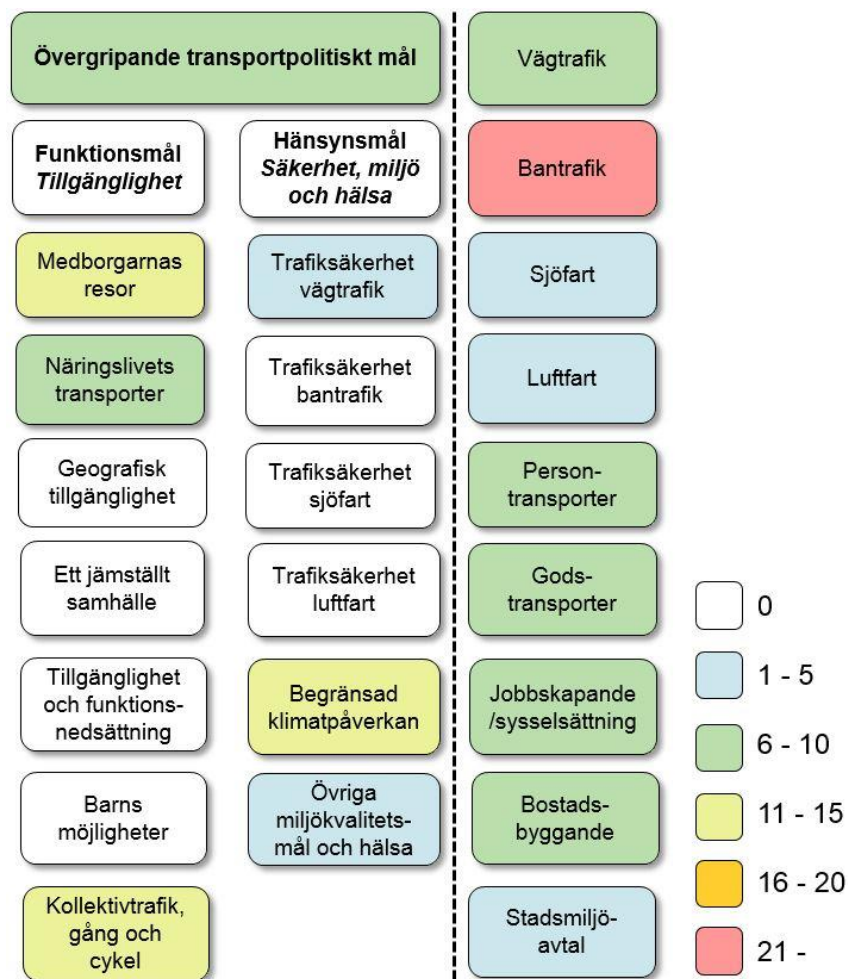
I regeringsförklaringen konstateras även att *Sverige ska vara världsledande inom innovativ och hållbar industriell produktion*, vilket konkretiseras genom att Innovationsrådets fem strategiska samverkansprogram sjösätts. Innovativa lösningar ska skapa nästa generations transporter, smarta städer, cirkulär och biobaserad ekonomi, life science samt uppkopplad industri och nya material (se även avsnitt 5.3 nedan).

I regeringsförklaringen framgår också att *Sveriges infrastruktur ska vara hållbar och gynna utveckling i hela landet*. Infrastruktur och transporter ska gå att lita på. Bättre transporter ska möjliggöra större arbetsmarknadsregioner och är centralt för företagens frakt av gods. En infrastrukturproposition för åren 2018-2029 aviserades (och har överlämnats till riksdagen). Det konstaterades även att betydande investeringar ska göras i drift och underhåll av väg och järnväg och att järnvägsnätet ska byggas ut. Samtidigt aviserades att långväga godstransporter ska flyttas från lastbil till tåg och sjöfart och att tåget ska vara snabbare än bilen och billigare än flyget.

Transportpolitiska initiativ 2014 – 2016 som kopplas till de prioriterade områdena

På regeringens webbplats redogör regeringen för de prioriterade områdena. Via en filteringsfunktion är det möjligt att söka ut politiska initiativ som är kopplade till de prioriterade områdena inom transportpolitiken sedan den nuvarande regeringen tillträdde (Regeringen 2016b).

Det handlar om sammanlagt 55 initiativ, utspel eller beslut. Trafikanalys har undersökt vilka transportpolitiska preciseringar, trafikslag eller transportslag som dessa kan sägas höra till. Flera beslut eller initiativ har kopplingar till mer än en precisering, eller kan kopplas både till en precisering eller ett trafikslag till exempel, så antalet "träffar" i undersökningen blir högre än antalet utfall i filtersökningen. Resultatet framgår av figur 5.1.1.



Figur 5.1.1: Regeringens transportpolitiska initiativ, uttalanden och beslut med koppling till de tre prioriterade områdena "Sveriges nya jobbagenda", "Mer kunskap och ökad jämlikhet i skolan" och "Sverige som föregångsland för minskade klimatutsläpp", under perioden november 2014 till november 2016. Färgen speglar antalet träffar per box. Boxarna till höger om den streckade representerar andra skärningar eller ofta återkommande teman i de transportpolitiska initiativen.

Den box som får flest träffar (23 st.) i undersökningen är Bantrafik. Samtliga gäller järnväg, och alltså inte tunnelbana eller spårvägar. Av de befintliga preciseringarna är det Begränsad klimatpåverkan som får flest träffar, vilket är naturligt eftersom den preciseringen ligger helt i linje med ett av de prioriterade områdena, och transportsystemet är av stor betydelse för möjligheten att uppnå en minskad klimatpåverkan. Andra preciseringar som får relativt många träffar är Medborgarnas resor och Kollektivtrafik, gång och cykel. Det handlar i stor utsträckning om samma träffar, som kan sägas matcha båda preciseringarna. Nästan alla träffar för Kollektivtrafik, gång och cykel gäller specifikt kollektivtrafik. Några träffar berör samhällsekonomisk effektivitet eller långsiktig hållbarhet, och dessa har klassats till boxen "Övergripande transportpolitiskt mål". Ungefär hälften av preciseringarna har inte berörts av något initiativ kopplat till de prioriterade områdena. Det betyder inte att det inte tagits politiska initiativ kopplade till dessa preciseringar, men att regeringen inte bedömt att dessa initiativ haft bäring för de prioriterade områdena.

5.2 Prioriteringar i propositioner

Budgetpropositionen

I budgetpropositionen (Prop. 2016/17:1) beskriver regeringen sin bild av tillståndet i transportsystemet, som i stora delar baseras på Trafikanalys måluppföljning och annan rapportering från transportmyndigheterna. Dessutom anges 16 indikatorer som regeringen uppger att de avser att följa för att beskriva resultat inom området. Dessa fördelas inom områdena tillförlitlighet, kvalitet, tillgänglighet, trafiksäkerhet, begränsad klimatpåverkan samt övriga miljökvalitetsmål och hälsa. Budgetpropositionen framhåller särskilt följande satsningar i budgeten som viktiga för att uppnå det övergripande transportpolitiska målet:

- **Investeringar i infrastruktur**, där regeringen särskilt framhåller en ökad satsning på underhåll av järnvägen.
- **Fossilfria transporter och resor**, med hänvisning till kommande proposition om ett klimatpolitiskt ramverk
- **Närtidssatsning på järnväg**, för att under 2017 genomföra förbättringar av kapacitet och robusthet i transportsystemet
- **Stadsmiljöavtal**, som ska bidra till nya lösningar och investeringar i kollektivtrafiken
- **Driftoch underhåll av transportsystemet**, med en ökad satsning på reinvesteringar och ett samlat statligt ansvar för kontroll och utförande av järnvägsunderhållet

Budgetpropositionen lyfter också ett antal strategiska områden för transport- och infrastrukturpolitiken som bidrar till regeringens övergripande mål för sysselsättning och miljö:

- **Sysselsättningsskapande åtgärder**, med fokus på Trafikverkets möjligheter att inom ramen för sina upphandlingar säkerställa fler praktikplatser och anställningar för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.
- **Ordning och reda i transportbranschen**, med förslag på åtgärder som syftar till att lösa problem med osund konkurrens inom bland annat flyg-, taxi- och åkeribranscherna.
- **Hållbar sjöfart**, som hänvisar till propositionen om nytt tonnagebeskattningssystem, det internationella samarbetet inom IMO för minskad klimatpåverkan, och uppdraget till Trafikanalys att utreda konsekvenserna av att införa ett NECA-område i Östersjön och Nordsjön.
- **Nystart för nollvisionen**, där regeringen uttrycker ambitionen att stärka trafiksäkerhetsarbetet inom alla trafikslag, och avsikten att förtydliga roller och ansvar kopplat till trafiksäkerhetsarbetet hos berörda statliga myndigheter.
- **Transportforskning**, med hänvisning till samverkansprogrammet för nästa generations resor och transporter. Här nämns särskilt digitaliseringens möjligheter, nya drivmedel och miljövänligare transportslag för att minska klimatpåverkan och öka exporten
- **Cykelstrategi**, där regeringen vill främja ökad och säker cykling som ett sätt att bidra till att minska resandets miljöpåverkan och till bättre folkhälsa.

- **Flygstrategi**, som är ett pågående arbete vis Regeringskansliet och ska främja ett bättre utnyttjande av befintliga resurser och en bättre samordning mellan olika sektorsområden för att nå gemensamma mål.

Infrastrukturpropositionen

I regeringens infrastrukturproposition (Prop. 2016/17:21) återkommer de satsningar som aviserades i budgetpropositionen. I sammanfattningen av propositionens huvudsakliga innehåll betonas behoven av drift, underhåll och reinvesteringar. Regeringen framhåller också behovet av att öka ramen för utvecklingsåtgärder, för att förbättra möjligheterna att leva i hela landet och pendla till jobben, möjliggöra bättre fungerande godstransporter och bidra till att nå miljömålen.

Ett avsnitt i propositionen lyfter prioriterade samhällsutmaningar där transportsystemet spelar en stor roll, De utmaningar som tas upp är:

- **Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer**, där bland annat samhällsplanering för transporteffektiva städer och internationellt arbete för minskad klimatpåverkan från transporter framhålls. Transportpolitiken ska även bidra till Agenda 2030.
- **Investeringar för ett ökat bostadsbyggande**, som framhåller behovet av en samordnad politik för investeringar i infrastruktur och bostäder.
- **Förbättra förutsättningarna för näringslivet**, där regeringen uttrycker ambitionen att en större andel än idag av de långväga godstransporterna ska ske via järnväg och sjöfart.
- **Förstärka sysselsättningen i hela landet**, där regeringen framhåller väl fungerande persontransporter för arbetspendling som centralt för en bättre matchning på arbetsmarknaden, men att det är viktigt att tillgängligheten förbättras på ett hållbart sätt.
- **Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter**, där regeringen konstaterar att digitaliseringen kommer att påverka såväl resmönster som transporter.
- **Ett inkluderande samhälle**, som framhåller att en väl utformad infrastruktur är viktigt för att säkerställa allas rätt till tillgänglighet. Transportsystemet ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning, uppfylla män och kvinnors behov och barns möjligheter att använda det.

5.3 Nästa generations resor och transporter

Regeringen lanserade i juni 2016 fem samverkansprogram för att stärka samverkan mellan aktörer i innovationssystemet. Ett av programmen heter "nästa generations resor och transporter". Det ska bygga vidare på regeringens vision om att Sverige ska vara ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

I beskrivningen av programmet på regeringens hemsidor framhålls klimatförändringarna som vår tids största utmaning och att Sverige behöver ett mer transportsnålt samhälle, där transporterna används smartare och med mer resurseffektiva fordon.

Samverkansprogrammet ska också ta fasta på digitaliseringens möjligheter att effektivisera transporter och minska klimatpåverkan. Regeringen framhåller att Sverige har många världsledande företag i transportsektorn, och en stor potential att utveckla nya drivmedel (Regeringen 2016a).

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

De befintliga preciseringarna är utformade för att tolka funktions- respektive hänsynsmålet på ett närmast heltäckande sätt. Det innebär att det mesta av det som regeringen prioriterar inom transportområdet på något sätt speglas i preciseringssystemet idag.

En aspekt som saknas och som samtidigt är en tydlig prioritering från regeringen är digitaliseringens möjligheter att bidra till effektivisering men också till att skapa tillgänglighet utan behov av resor och transporter. Detta konstaterades i avsnitt 2 också vara en aspekt som kan ingå i beskrivningen av ett hållbart transportsystem. Däremot är det kanske inte givet att det behöver vara en precisering för transportpolitiken, om denna avgränsas till att behandla resor och transporter snarare än tillgänglighet i bred bemärkelse.

Trafikanalys konstaterar också att vissa av regeringens prioriteringar inom transport- och infrastrukturområdet skär systemet på en annan ledd än den transportpolitiska målstrukturen. Till exempel finns det ett tydligt fokus på järnväg i beskrivningar av prioriteringar, och då kan det handla om klimat, tillförlitlighet, om jobbskapande och arbetspendling eller om näringslivets godstransporter. En central fråga blir då om regeringens prioriteringar på transportområdet verkligen bäst uttrycks genom preciseringar av funktions- och hänsynsmålen, eller om dessa borde formuleras separat från varandra?

6 Mål, preciseringar och styrning

6.1 Centrala styrinstrument

Regeringen kan styra på en rad olika sätt, exempelvis genom att organisera myndigheterna på transportområdet, genom reglering och kontroll (både tillsyn, uppföljning och utvärdering) av transportsektorn, genom ekonomiska styrmedel och informativa styrmedel (vilket innefattar såväl forskning som informationskampanjer) och genom myndighetsstyrning.

Organisering är ett av regeringens huvudsakliga styrmedel. Det är regeringen som organiserar den statliga verksamheten på transportområdet och beslutar vilka uppgifter myndigheterna ska ha och av vem de ska ledas. Transportsystemets omorganisering mot en mer trafikslagsövergripande struktur är ett exempel på hur organisering kan användas som ett styrmedel på ett mer övergripande plan. Organisering kan också handla om vad som ska skötas av offentliga aktörer och vad som ska hanteras av marknaden. Organisering kan också användas för att lyfta fram och förstärka viktiga områden inom ramen för den övergripande strukturen. Ett exempel är att regeringen har valt att lyfta fram kopplingen mellan bostäder och transporter genom att skapa en gemensam avdelning för dessa frågor på Näringsdepartementet.

Reglering och kontroll är andra viktiga styrmedel. Lagstiftning och reglering med förändrade krav kan utvecklas och implementeras och kontrollen av efterlevnaden av befintlig eller ny reglering kan justeras.

Ekonomiska styrmedel kan utgöras av olika sätt att ekonomiskt gynna eller missgynna olika beteenden, exempelvis genom skatter, avgifter eller incitamentssystem osv. De kan vara utbudsriktade eller efterfrågeinriktade. Utsläppsrättsystem, dvs. en form av marknad där utbudet regleras, är också ett slags ekonomiskt styrmedel. Investeringar kan också betraktas som en form av ekonomiskt styrmedel.

Olika former av *informativa styrmedel* kan också användas. Det kan handla om insatser vad gäller forskning och innovation på ett visst område eller informationskampanjer som kanske syftar till att förändra människors beteenden.

Regeringen har, vilket nämnts under organisering ovan, möjlighet att styra myndigheternas verksamhet. När den övergripande organiseringen är på plats kan justeringar kontinuerligt göras genom förändringar i instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag, men också genom utnämningar och informell styrning. Här finns också styrning genom att sätta mål – och följa upp resultatet. De statliga bolagens arbete kan påverkas genom bolagsstyrning. I denna promemoria beskrivs denna del av regeringens styrning översiktligt nedan.

Styrning av myndigheter och bolag

Regleringsbrev och instruktioner

Myndigheternas verksamhet regleras av grundlagens krav på den offentliga förvaltningen samt flera författningar, bland annat förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Myndighetens instruktion är det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna och det dokument där myndighetens huvudsakliga uppdrag formuleras. Därutöver anger regeringen myndighetens specifika uppgifter i årliga regleringsbrev.

De fyra transportmyndigheterna Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen har alla i sina instruktioner att de ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Samtidigt lyfts olika delar av målen särskilt fram i de olika myndigheternas instruktioner, men det finns ingen direkt koppling till målpreciseringarna. Regeringen har dock valt att lyfta in vissa preciseringar i instruktionerna. Exempelvis har regeringen valt att upprepa vad preciseringarna för hänsynsmålet för miljö innebär i tre av myndigheternas instruktioner (Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket) genom att i instruktionerna skriva att respektive myndighet "ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö-kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling". Det finns också paragrafer som återupprepar det övergripande transportpolitiska målet med andra ord, som exempelvis att Trafikverket "med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv [ska] skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem". För Transportstyrelsens del har regeringen även återupprepat arbetet med hänsynsmålet om säkerhet genom att skriva att myndigheten "får inom sitt verksamhetsområde samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till att målet uppfylls".

I regleringsbreven finns sedan ytterligare uppdrag som i vissa fall kan kopplas till de transportpolitiska målpreciseringarna. Exempelvis har Trafikverket i regleringsbrevet för 2016 uppdrag som rör grön infrastruktur i syfte att nå miljö-kvalitetsmålen (hänsynsmålet) och uppdrag om att verka för kollektivtrafiken kan utvecklas så att branschens mål om fördubbling nås (funktionsmålet).

Utöver de uppdrag som ges i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev ger regeringen även myndigheterna särskilda regeringsuppdrag. Alltför många nya styr signaler (exempelvis genom regeringsuppdrag) som kommer löpande under året och med liten förvarning kan dock enligt Statskontoret vara svårt för myndigheterna att hantera, och försvårar för myndigheterna att bedriva ett långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete.⁸

För att underlätta myndigheternas arbete menar Statskontoret att regeringen bör sträva efter att formulera myndighetens uppgifter i instruktionen så klart och entydigt som möjligt. Eftersom myndighetens uppgifter preciseras på flera olika sätt: i instruktionen, i regleringsbrevet, i specifika regeringsuppdrag och genom mål och målpreciseringar är det viktigt att dessa dels är i linje med varandra, dels att myndigheten har möjlighet att föra en dialog med regeringen om det samlade uppdraget, vad myndigheten förväntas åstadkomma och hur olika uppgifter ska prioriteras.⁹

⁸ (Statskontoret 2016) sid. 30.

⁹ (Statskontoret 2016) sid. 52f.

Särskilt beslutade samhällsuppdrag och bolagsordningar

Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för bolagets verksamhet. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i det uppdrag som riksdagen har beslutat om. Vissa statliga bolag har av riksdagen särskilt beslutade samhällsuppdrag, som innebär att bolaget har i uppdrag att bedriva verksamhet som syftar till andra effekter än ekonomisk avkastning. Staten tar sedan i dialog med bolagen fram uppdragsmålen, vilka därefter fastställs av ägaren på bolagsstämman. På transportområdet har Arlandabanan Infrastructure, Göta Kanalbolag, Svedab och Swedavia av riksdagen beslutade samhällsuppdrag. Exempelvis ska Swedavia, inom ramen för affärs-mässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.

Jernhusen har inget av riksdagen beslutat samhällsuppdrag, men regeringen har istället (i egenskap av ägare) i bolagsordningen tydliggjort att Jernhusen ska "vara ett ledande företag i utvecklingen av den svenska transportsektorn med anknytning till järnväg i syfte att främja och stödja kollektivt resande och godstransporter på järnväg". Här är det således funktionsmålet om tillgänglighet som lyfts fram (och specifikt preciseringarna om näringslivets transporter och kollektivtrafik).

Flera statliga bolag, som SJ, GreenCargo, SAS, Infranord och Svevia, har dock ingen formulering om de transportpolitiska målen eller preciseringarna i sina bolagsordningar.

Konkretisering av målen i myndigheternas verksamheter

En grundläggande förutsättning för att styrningen ska få genomslag i myndigheternas verksamhet är att det finns en samsyn inom myndigheten om vilka de huvudsakliga uppgifterna är och vilket syfte verksamheten har. Myndigheterna behöver således kunna tolka och konkretisera sitt uppdrag.

Transportmyndigheterna har konkretiserat sina bidrag till att de transportpolitiska målen nås på olika sätt. Konkretiseringarna har dock utgått från målen, och inte från målpreciseringarna. Trafikverket har exempelvis arbetat med strategiska utmaningar, leveranskvaliteter, styrramverk och styrkort.¹⁰ Leveranskvaliteterna har sitt ursprung i ett regeringsuppdrag som syftade till att förstärka verksamhetsstyrningen avseende järnvägsunderhåll. Leveranskvaliteterna täcker inte de transportpolitiska målen eller målpreciseringarna i sin helhet, men inbegriper samtidigt verksamhet som Trafikverket inte ensamt har rådighet över.

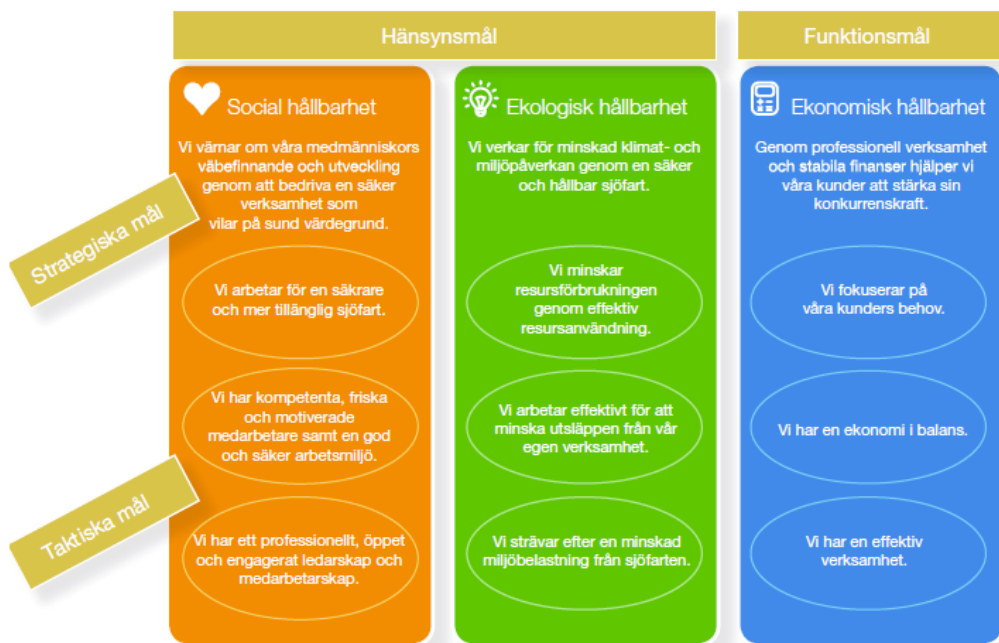
¹⁰ Trafikverket omarbetar för närvarande hur målen konkretiseras i verksamhetsstyrningen.

Ett exempel på en sådan leverans kvalitet är ”punktlighet”. Trafikverket betraktar leverans kvaliteterna som en del i regeringens styrning (Figur 6.1.1).



Figur 6.1.1: Trafikverkets beskrivning av styrkedjan i myndighetens verksamhetsplan för 2016-2018 (TRV 2015/82727)

Sjöfartsverket har valt att konkretisera hänsynsmålet i termer av social- och ekologisk hållbarhet, medan funktionsmålet konkretiserats i ekonomisk hållbarhet. För dessa tre hållbarhetsaspekter har sedan strategiska och taktiska mål formulerats (Figur 6.1.2).



Figur 6.1.2: Sjöfartsverkets modell för hur de transportpolitiska målen konkretiseras i verksamhetsstyrningen

De strategiska och taktiska målen har sedan brutits ner till leveranskvaliteter som kan handla om att till exempel leverera lotsning och tillhandahålla farleder (Figur 6.1.3).



Figur 6.1.3. Beskrivning av Sjöfartsverkets leveransskvaliteter.

En möjlig tolkning är att det funnits ett behov av tydligare styrning/prioriteringar, och att man istället för att använda målpreciseringarna för detta ändamål har utvecklat ett parallellt system av leveransskvaliteter. Det kan således vara värt att i den fortsatta processen ytterligare analysera preciseringarnas syfte och användning i relation till annan styrning såsom vad transportsystemet kan sägas omfatta.

Uppföljning

Trafikanalys har ett instruktionsenligt uppdrag att årligen följa upp utvecklingen av de transportpolitiska målen. Transportmyndigheterna har alla i sina instruktioner att de årligen ska bistå Trafikanalys i dess uppgift att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen. Därutöver framgår det i regleringsbrevens att det av myndigheternas resultatredovisningar så långt som möjligt ska framgå vad myndigheternas prestationer har bidragit till i form av leveransskvaliteter (för Sjöfartsverket och Trafikverket) och uppfyllelse av de transportpolitiska målen (samtliga). För Sjöfartsverket och Trafikverket har verksamhetsstyrningens leveransskvaliteter således blivit en del av regeringens återrapporteringskrav.

För de statliga bolagens del är det endast Swedavias samhällsuppdrag som har konkretiserats i uppdragsmål som följs upp. Swedavias verksamhet följs upp med avseende på internationella destinationer, nöjda resenärer, nöjda medarbetare, avkastning på eget kapital och koldioxidutsläpp.

Trafikanalys årliga uppföljningsrapport är ett viktigt underlag i Regeringskansliets arbete med att redogöra för utvecklingen under utgiftsområdet Kommunikationer i budgetpropositionen (utgiftsområde 22). När utvecklingen för olika preciseringar redovisas i den senaste budgetpropositionen (prop. 2016/17:1) sammanfaller bedömningarna helt med de bedömningar som Trafikanalys lämnat. På så sätt har uppföljningen en tydlig roll i formuleringen av politiken för området.

Riksdagens trafikutskott granskar budgetpropositionen för utgiftsområdet, och har i ett betänkande (Trafikutskottet 2015) framfört att Trafikanalys målnuppföljningsrapport har en enkel och lättöverskådlig struktur tack vare att den följer de transportpolitiska målen och preciseringarna. Utskottet framhåller i samma betänkande att indikatorer som används i redovisningen av transportområdet, i första hand bör spegla uppnådda resultat, snarare än att redogöra för genomförda insatser. Utskottet vill också att samma indikatorer används under längre tid, och att de redovisas som tidsserier med i möjligaste mån samma jämförelseår.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Trafikanalys avser att fortsätta diskutera med Regeringskansliet och berörda myndigheter hur styrningen kan utvecklas så att den ger en tydlig vägledning om vad myndigheterna förväntas åstadkomma och hur olika uppgifter ska prioriteras – samtidigt som tillit, innovation och nytänkande främjas. Regeringens och riksdagens behov av uppföljning för budgetpropositionen och transportpolitiken kommer att beaktas i kommande förslag.

6.2 Preciseringarnas roll i målstyrningen

I denna PM har olika aspekter av de nuvarande preciseringarna – och möjliga utvecklingsvägar – diskuterats. Ur ett styrnings- och uppföljningsperspektiv finns det dock även anledning att ställa mer övergripande frågor kring syftet med preciseringarna och deras roll i målstyrningen.

Frågor att beakta

En grundläggande fråga handlar om vilket syfte preciseringarna är tänkta att ha i målstyrningen (Alexius och Segnestam Larsson 2017). Ska de tydliggöra regeringens prioriteringar och peka ut de områden som regeringen anser att myndigheterna under de närmaste åren bör fokusera sitt arbete med på för att nå de transportpolitiska målen? Eller ska preciseringarna snarare konkretisera och förklara hur regeringen tolkar målen, exempelvis för olika grupper i samhället? Det är således viktigt att både identifiera och sedan kommunicera vilken roll preciseringarna ska ha.

Det är likaså viktigt att klargöra till vilka aktörer preciseringarna riktar sig. Är preciseringarna främst till för att tydliggöra hur uppföljningen av de transportpolitiska målen ska ske, eller är avsikten att myndigheterna ska utgå från preciseringarna när de konkretiserar hur den egna verksamheten ska bidra till att målen nås? Är tanken att preciseringarna primärt ska användas för styrning av statliga myndigheter och bolag – eller bör de också vara användbara för kommuner, landsting och regioner?

Ska målen vara vaga eller konkreta? Om de är vaga kan det vara enklare för respektive myndighet att anpassa dem till den egna verksamheten, men å andra sidan kan ett mer konkret etappmål ha en tydligare styrningseffekt.

Hur många preciseringar bör det vara? Vad händer med styrningen om det är många eller få preciseringar? Hur påverkar preciseringarna och uppföljningen av dem myndigheternas arbete? Är de enkla att följa upp eller skapar de extra administration? Vad får uppföljningen kosta?

Synpunkter från andra myndigheter

Den 21 oktober 2016 anordnade Trafikanalys ett seminarium med de myndigheter som ingår i samverkansgruppen för måluppföljningen. Syftet var att få synpunkter på Trafikanalys projektplan för preciseringsöversynen, och inspel som kan bidra till en bättre förståelse för de frågeställningar som behandlas i den här rapporten.

Det finns en stor spännvidd mellan olika myndigheter i synen på de transportpolitiska målen och preciseringarna. För transportmyndigheterna har det övergripande transportpolitiska målet och funktions- respektive hänsynsmålen en självklar plats i och med att det är inskrivet i deras instruktioner att de ska verka för att målen uppnås. Däremot har myndigheterna knappast uppfattat preciseringarna som ett verktyg för styrning eller prioritering av transportpolitiken, utan synen har varit att preciseringarna varit till för att förtydliga hur målen ska tolkas. En synpunkt som framfördes var att det kan finnas behov för båda sakerna.

Om preciseringarna ska vara endast prioriteringar kan det bli problem med långsiktigheten som krävs i det transportpolitiska arbetet, där det är långa ledtider och lång förväntad ekonomisk livslängd på de investeringar som görs. En åsikt som framfördes under mötet var att välformulerade preciseringar kan göra det enklare för aktörer, däribland myndigheter, att se sin roll och sitt uppdrag i att målen nås, utan att behöva tolka det övergripande målet.

Det fanns även en uppfattning att många andra aktörer (inte bara myndigheter) använde preciseringarna i stor utsträckning, till exempel för att ge tyngd åt sina argument i olika lobbyinsatser eller för att motivera åtgärder i åtgärdsplaneringen.

Boverket har i en analys för fem år sedan konstaterat att det finns 100 nationella mål som styr samhällsplaneringen, som berör alla politikområden, och där inget kan sägas stå över något annat (Boverket 2011). Detta talar för att den styrande effekten av preciseringar på en nivå under mål kommer att vara låg om det inte finns tydliga strategier för hur preciseringarna ska användas i de processer som regeringen vill påverka.

Några andra synpunkter som framkom under mötet var att preciseringar som är formulerade som etappmål är mer lättkommunicerade och därför har lättare att få genomslag i styrning. Men att en precisering formuleras som ett etappmål är inte i sig någon garanti för att det kommer att "bli verkstad". Det behöver finnas en acceptans och en samsyn i målbilden hos många aktörer, och en koordinerad samverkan för att få fart på utvecklingen (jmf med Nollvisionen inom vägtrafiksäkerheten).

Vem som ska göra vad och när, är det som måste bli tydligt i styrningssammanhang. Preciseringar som tar sikte på en utveckling, utan att fastslå nivåer eller aktörer, måste operationaliseras innan de kommer att ha någon funktion i styrning. Det kan ske genom uppdrag, instruktioner, ekonomiska styrmedel eller lagar och regelgivning. Därmed kan preciseringarna vara viktiga för styrningen, men på ett indirekt sätt, då de är beslutsfattarnas "rättesnören" i de processer där styrningen verkligen sker.

UTVECKLINGSMÖJLIGHET

Preciseringarnas syfte och användning i styrningen mot de transportpolitiska målen bör tydliggöras. Trafikanalys kan se olika sätt att göra detta och avser att fortsatt diskutera och analysera vilket syfte preciseringarna bör ha och hur de – om så är önskvärt – kan få ett tydligare genomslag i regeringens styrning. Här finns en nyckelfråga som behöver besvaras i det fortsatta arbetet. Preciseringarna har hittills haft en funktion att konkretisera och förtydliga hur regeringen ansett att de transportpolitiska målen ska tolkas och förstås. Om de nya preciseringarna även tydligare ska vara uttryck för regeringens prioriteringar inom transportpolitiken behövs ändå någon form av beskrivning eller vägledning till hur målen i sin helhet ska tolkas. Alternativt kan de nya preciseringarna fortsatt vara formulerade för att i stor utsträckning täcka in målen, och regeringens prioriteringar uttryckas separat från preciseringsstrukturen.

Källförteckning

- Alexius, S. and Segnestam Larsson (2017). Vad hände med daggmaskarna? Förhoppningar och fällor med mål- och resultatstyrning. (Kommande).
- Banverket, Sjöfartsverket, Vägverket, SIKÅ, Luftfartsverket, VTI, Rikstrafiken and Transportstyrelsen (2009). Förslag till konkretisering av målstrukturen respektive återrapportering av verksamheten utifrån transportpolitisk målproposition (prop. 2008/09:93). http://www.trafikverket.se/contentassets/8cf962d3b7c14c06a8095250c88ea9ff/malrapport_091214.pdf. Borlänge.
- Boverket (2011). Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering. Rapport 2011:17. <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2011/sammanstallning-mal-planer.pdf>. Karlskrona. Boverket.
- Gudmundsson, H., R. P. Hall, G. Marsden and J. Zietsman (2015). Sustainable Transportation. Indicators, frameworks and performance management. Fredriksberg, Samfundslitteratur.
- Myndigheten för delaktighet (2016). Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011-2016. Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken. 2016:14. <http://www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/2016/utvardering-och-analys-av-funktionshinderspolitiken-2011-20161.pdf>. Sundbyberg.
- Prop. 2008/09:93 (2009). Mål för framtidens resor och transporter. Näringsdepartementet. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2009/03/prop.-20080993/>. Stockholm, Regeringen.
- Prop. 2016/17:1 (2016). Budgetpropositionen för 2017. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2016/09/prop.-2016171/>. Stockholm, Regeringskansliet.
- Prop. 2016/17:21 (2016). Infrastrukturför framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling. <http://www.regeringen.se/4a8e11/contentassets/569a9026b427483bfca847f66dd27e5/infrastruktur-for-framtiden--innovativa-losningar-for-starkt-konkurrenskraft-och-hallbar-utveckling-prop-20161721.-.pdf>. Stockholm, Regeringskansliet.
- Regeringen. (2016a, 2016-05-18). "Regeringen startar samverkansprogram för nästa generations resor och transporter." Hämtad 2016-11-25, 2016, från <http://www.regeringen.se/artiklar/2016/05/regeringen-startar-samverkansprogram-for-nasta-generations-resor-och-transporter/>.
- Regeringen. (2016b). "Regeringens prioriteringar." Hämtad 2016-11-25, 2016, från <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/>.
- Regeringen (2016c). Regeringsförklaringen 13 september 2016. <http://www.regeringen.se/4a6757/contentassets/330217d4abda464a97cfe3b0f0214317/regeringsforklaringen-sv-2016.pdf>. Stockholm.
- Regeringen (2016d). Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet. N2016/05492/TS. Näringsdepartementet. <http://www.regeringen.se/contentassets/8a7e90108d4b4433a4bd8dd89823396a/rb-ii-3-n2016-05492-ts-uppdrag-till-trafikanalys-att-foresla-transportpolitiska-preciseringar-avseende-trafiksakerhet.pdf>. Stockholm.
- Regeringen (2016e). Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen. N2016/05490/TS. Näringsdepartementet. <http://www.regeringen.se/contentassets/856a856460f2481b9073237c9309ba20/uppdrag-att-se-over-transportpolitiska-preciseringar-och-lamna-forslag-till-indikatorer-for-att-folja-upp-de-transportpolitiska-malen.pdf>. Stockholm.
- Regeringskansliet (2008). Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utrikesdepartementet. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2008/01/so-200826/>. Stockholm, Utrikesdepartementet.

- Regeringskansliet (2016). Nystart för nollvisionen.
http://www.regeringen.se/contentassets/00c9b57223d74e1fa0fe4da50e1e4e83/trafiksakerhet_160905_webb.pdf. Stockholm, Näringsdepartementet.
- SOU 2016:47 (2016). En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Delbetänkande av miljömålsberedningen.
<http://www.regeringen.se/contentassets/01cd0e73c9b446a5937a43a347a911b1/en-klimat--och-luftvardsstrategi-for-sverige-sou-201647>. Stockholm, Statens offentliga utredningar.
- Statskontoret (2016). Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten. Rapport 2016:20. Stockholm.
- Trafikanalys (2013a). Indikatorer för en transportpolitisk måluppföljning – hur tillgänglighet påverkar konkurrens- och utvecklingskraft. Rapport 2013:2.
http://trafa.se/PageDocuments/Rapport_2013_2_Indikatorer_foer_en_transportpolitisk_maalu_ppfoeljning.pdf. Stockholm.
- Trafikanalys (2013b). Modell för kontinuerlig uppföljning av kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning. PM 2013:5.
http://trafa.se/PageDocuments/PM_2013_5_Modell_foer_kontinuerlig_uppfoeljning_av_kollektivtrafikens_anvaendbarehet_foer_personer_med_funktionsnedsaettning.pdf. Stockholm.
- Trafikanalys.
Trafikanalys.
- Trafikanalys (2015). Uppföljning av de transportpolitiska målen. Rapport 2015:7.
http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/rapport_2015_7_uppfoeljning_av_de_transportpolitiska_maalen.pdf. Stockholm.
- Trafikanalys (2016a). Användbarhet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning 2013–15. Rapport 2016:8. Stockholm. Trafikanalys.
- Trafikanalys (2016b). Användbarhet i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning – viktning av observationer. PM 2016:8. Stockholm. Trafikanalys.
- Trafikanalys (2016c). Vägtrafikskador 2015. Statistik 2016:12.
http://www.trafa.se/globalassets/statistik/vagtrafik/vagtrafikskador/vaegtrafikskador_2015.pdf. Östersund.
- Trafikutskottet (2015). 2015/16:TU1. <https://data.riksdagen.se/fil/E84E3121-A074-45A0-9E19-7A828CC1C581>. Stockholm.
- Trafikverket (2011). Konkretisering av funktionsmålet – Förslag till målformuleringar. Slutrapport. Borlänge. Trafikverket.
- Trafikverket (2012). Införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg. Slutredovisning Regeringsuppdrag. Ärendenummer: TRV 2012/11921. Borlänge.
- Trafikverket (2016). Underlag till Trafikanalys, handling #14 i ärende Utr 2015/103. [Trafikverkets redovisning av åtgärder mot buller](#). Borlänge, Trafikverket.
- UNDP. (2015). "En ny agenda för hållbar utveckling." Hämtad 2016-11-10, 2016, från <http://www.se.undp.org/content/sweden/sv/home/agenda-2030/>.

Bilagor



REGERINGEN

Regeringsbeslut

II 1

2016-09-01

N2016/05490/TS

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att se över och vid behov lämna förslag till nya eller modifierade transportpolitiska preciseringar. Vidare ska Trafikanalys lämna förslag till indikatorer som gör det möjligt att följa upp de transportpolitiska målen som helhet.

Trafikanalys ska beskriva hur styrning och uppföljning, kopplat till de transportpolitiska målen, sker och vid behov lämna förslag till förändringar avseende styrning och uppföljning.

Trafikverket, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter ska bistå Trafikanalys med underlag och annat stöd som Trafikanalys behöver för att genomföra uppdraget.

I arbetet ska Trafikanalys beakta berörda myndigheters redovisning av uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030 (Fi2016/01355/SFÖ [delvis]).

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys föra en dialog med berörda aktörer, detta innefattar bl.a. att inför framtagandet av förslag fånga en bred bild av hur aktörerna ser på frågan. Uppdraget ska redovisas senast den 10 mars 2017 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Skälen för regeringens beslut

Inledning

De transportpolitiska målen, som anges nedan, beslutades av riksdagen 2009 i och med behandlingen av regeringens proposition Mål för

framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257). Det övergripande transportpolitiska målet har dock haft samma formulering sedan 1998 (se prop. 1997/98:56, 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266), medan funktionsmålet och hänsynsmålet, som är sinsemellan jämbördiga, beslutades 2009.

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

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

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

Regeringen har därutöver tagit fram konkretiseringar för funktionsmålet respektive hänsynsmålet i form av preciseringar inom ett antal prioriterade områden. Vissa preciseringar är tidssatta och benämns ”etappmål”. Hänsynsmålet reviderades i och med riksdagens beslut om statsbudgeten för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118). Samtidigt justerade regeringen en av preciseringarna.

I prop. 2008/09:93 anger regeringen bl.a. följande. Resor och transporter är nödvändiga för att samhället ska fungera och de transportpolitiska målen och målstrukturen uttrycker den politiska inriktningen och prioriteringarna för att nå detta. Målen och preciseringarna ska tillsammans med de transportpolitiska principerna vara utgångspunkt för samtliga styrmedel i den statliga transportpolitiken. Målen ska vara användbara vid och underlätta regeringens styrning av myndigheternas verksamhet, ekonomi och planering. I propositionen anges även följande ”för att uppfylla transportpolitikens övergripande mål måste tillgängligheten på sikt utvecklas inom ramen dels att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor, dels på ett sätt som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås och till ökad hälsa”.

Målen, preciseringarna och principerna framgår av *bilagan*.

Som utgångspunkt för arbetet med att uppnå de transportpolitiska målen har riksdagen beslutat om fem vägledande principer (prop. 2005/06:160 bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308). I den transportpolitiska propositionen 2008/09:93 gjorde regeringen bedömningen att de

transportpolitiska målen och de transportpolitiska principerna även i framtiden kommer att vara de viktigaste utgångspunkterna för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet. Vidare angavs i propositionen att de viktigaste medlen är infrastrukturplanering, organisering och styrning av myndigheter, lagstiftning och regelgivning samt ekonomiska styrmedel.

Utmaning

För att på sikt kunna uppfylla målen behövs underlag av god kvalitet som grund för förslag och prioritering av insatser. För att beskriva utvecklingen av transportsystemet redovisas måluppfyllelsen i regeringens budgetpropositioner. Regeringen har uppdragit åt Trafikanalys att årligen följa upp de transportpolitiska målen. Trafikverket, Transportstyrelsen, m.fl. myndigheter och vissa statliga bolag som verkar inom transportområdet har uppdraget att inom ramen för sin respektive verksamhet verka för att målen uppnås och redovisa sina respektive bidrag till detta. Preciseringarna nämns i vissa fall i t.ex. uppdrag men är inte reglerade i någon författning.

I samband med de årliga uppföljningarna, har det konstaterats att det med nuvarande preciseringar, indikatorer och mått, är svårt att få en tillräckligt god bild av utvecklingen vad gäller de transportpolitiska målen. Anledningarna är flera, bl.a. att vissa preciseringar är oprecisa och därigenom svåra att styra mot och följa upp. Vidare saknas för vissa preciseringar i viss mån lämpliga indikatorer och mått. Beroende på t.ex. hur preciseringarna är formulerade får de olika styrningseffekt. Generellt kan sägas att ju tydligare målsättning, desto bättre styrningseffekt och enklare att följa upp. Det finns till exempel behov av att se över uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Inget av de transportpolitiska målen följs i nuläget upp som helhet utan de följs upp genom sina preciseringar. Det övergripande målet saknar preciseringar.

Inriktning

Den övergripande bedömningen är att de riksdagsbundna transportpolitiska målen är allmängiltiga och fortsatt bör gälla men att preciseringar och indikatorer bör ses över och vid behov revideras för en förbättrad uppföljning. Kopplat till eventuella justeringar avseende preciseringar och indikatorer behövs även en beskrivning av hur styrning och uppföljning, kopplat till de transportpolitiska målen bör ske. För att kunna göra rätt insatser behöver uppföljningen visa tillstånd, riktning och takt. Genom en bättre uppföljning fås underlag av högre kvalitet, vilket underlättar vid förslag och prioritering av insatser för ökad måluppfyllelse. Vidare ökar processen kunskapen om de transportpolitiska målen.

Avgränsningar

Uppföljningen av de transportpolitiska målen ska följa en struktur som utgår från övergripande mål, funktionsmål och hänsynsmål.

Preciseringarna ska fortsatt vara konkretiseringar av de transportpolitiska målen och ska ha potential att ge en styrningseffekt. Preciseringarna ska vara uppföljningsbara, ett begränsat antal och, i den mån det är lämpligt, vara tidssatta och trafikslagsövergripande. Val av preciseringar bör göras med insikten att styrningen då kan komma att riktas från de övergripande målen mot mer avgränsade frågor. Av den anledningen är det viktigt att systemet för uppföljning både redovisar utvecklingen av den totala målbilden och av specifika preciseringar.

Indikatorerna bör vara väl motiverade ur ett helhetsperspektiv, begränsade till antalet, uppföljningsbara och i den mån det är lämpligt vara trafikslagsövergripande.

Trafikanalys behöver ta hänsyn till de processer som pågår parallellt och kopplar till transportsektorns målsättningar. Det innefattar bl.a. uppdrag till ett antal myndigheter om Agenda 2030 samt regeringens strategiska satsningar.

I dagsläget lyder en av hänsynsmålets preciseringar *Transportsektorn bidrar till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.* Trafikanalys bör överväga att se huruvida det är lämpligt att utveckla formuleringar kring detta så det blir mer precist. Trafikanalys ska beakta Miljömålsberedningens betänkande *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* (SOU 2016:47).

Regeringen har uppdragit åt Trafikanalys att se över transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet (N2016/05492/TS), varför dessa frågor inte bör ingå i det nu aktuella uppdraget.

På regeringens vägnar



Anna Johansson



Kajsa Lindström

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Socialdepartementet/ JÄM och FS
Finansdepartementet/BA och SFÖ
Miljö- och energidepartementet/EE, ME och MM
Näringsdepartementet/BÄ, EUI, KLS, MRT, PUB, RTS, SB, SUBT,
SUN och TIF
Arbetsmarknadsdepartementet/AA
Naturvårdsverket
Havs- och vattenmyndigheten
Trafikverket
Transportstyrelsen
Sjöfartsverket
Luftfartsverket
Statens väg- och transportforskningsinstitut
Region Skåne
Västra Götalandsregionen
Region Halland
Regionförbundet Kalmar
Region Jönköping
Region Blekinge
Region Södermanland
Länsstyrelsen i Västmanland
Region Uppsala
Region Örebro
Region Östergötland
Region Dalarna
Region Gävleborg
Region Jämtland/Härjedalen
Länsstyrelsen i Västernorrland
Region Västerbotten
Länsstyrelsen i Norrbotten
Länsstyrelsen i Stockholm
Region Kronoberg
Region Värmland
Region Gotland
Swedavia AB

Transportpolitiska mål, preciseringar och principer

Transportpolitiska mål (ur prop. 2015/16:1 utgiftsområde 22)

Transportpolitikens övergripande mål

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

Funktionsmål

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

Funktionsmålet har konkretiserats i följande preciseringar:

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

Hänsynsmål

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

Hänsynsmålet har konkretiserats i följande preciseringar.

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

Transportpolitiska principer (ur prop. 2005/06:160)

- 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.

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Uppdrag att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att lämna förslag till nya transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet. Preciseringarna ska vara uppföljningsbara, och om det är lämpligt, trafikslagsövergripande. Förslaget ska utgå från nollvisionen.

Uppdraget ska ta hänsyn till de mål som finns inom EU. När det gäller vägtrafiken ska förslaget inkludera etappmål för omkomna och allvarligt skadade i vägtrafiken efter 2020. Förslaget ska särskilt beakta trafiksäkerheten för oskyddade vägtrafikanter. Vidare ska konsekvenser av vald definition av allvarligt skadade redovisas.

Uppdraget ska så långt möjligt samordnas med uppdraget till Trafikanalys att se över transportpolitiska preciseringar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen (dnr N2016/05490/TS). De preciseringar med avseende på trafiksäkerhet som föreslås ska passa in i denna helhet och beakta möjligheten till måluppfyllelse avseende övriga mål inom transportpolitiken. Förslag ska vid behov lämnas på indikatorer för preciseringarna som kan användas i regeringens uppföljning.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2017 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Trafikverket och Transportstyrelsen ska bistå med underlag till arbetet.

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys samråda med och informera berörda aktörer.

Skälen för regeringens beslut

Nollvisionen för vägtrafiksäkerhetsarbetet antogs av riksdagen 1997 (prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11). Därefter beslutade riksdagen om transportpolitiska mål för hela transportsystemet Transportpolitik för en hållbar utveckling, (prop. 1997/98:56, TU10, rskr. 266), och nollvisionen kom att gälla som övergripande princip för samtliga trafikslag.

Den nuvarande transportpolitiska målstrukturen beslutades av riksdagen 2009 i och med behandlingen av regeringens proposition Mål för framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:93, TU14, rskr. 257). Det övergripande transportpolitiska målet har haft samma formulering sedan 1998, medan funktionsmålet och hänsynsmålet, som är sinsemellan jämbördiga, beslutades 2009. Regeringen har därutöver tagit fram konkretiseringar för funktionsmålet respektive hänsynsmålet i form av preciseringar inom ett antal prioriterade områden. Vissa preciseringar är tidssatta och benämns ”etappmål”. Hänsynsmålet har, vad avser säkerhet, flera preciseringar. När det gäller vägtrafik, samt allvarligt skadade inom sjöfarten finns tidssatta etappmål som sträcker sig till 2020. Av hänsynsmålets nuvarande preciseringar rör följande trafiksäkerhet:

- Antalet omkomna inom **vägtransportområdet** halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna inom **yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken** minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom **järnvägstransportområdet** minskar fortlöpande.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom **luftfartsområdet** minskar fortlöpande.

De transportpolitiska målen och preciseringarna ska tillsammans med de transportpolitiska principerna vara utgångspunkt för samtliga styrmedel i den statliga transportpolitiken. Målen ska vara användbara vid, och underlätta regeringens styrning av, myndigheternas verksamhet, ekonomi och planering. Uppfyllandet av de transportpolitiska preciseringarna avseende trafiksäkerhet är, liksom övriga preciseringars uppfyllelse, beroende av insatser från hela samhället, där kommunernas roll kan nämnas särskilt.

Regeringen har höga ambitioner på trafiksäkerhetsområdet och har genom beslut den 1 september 2016 initierat en nystart för nollvisionen (dnr N2016/05494/TS). Regeringen bedömer att en tydlig och ambitiös

målbild är viktig för att Sverige fortsatt ska vara framgångsrik i att minska antalet omkomna och allvarligt skadade i trafiken.

För vägtrafiksäkerhet är det systematiska arbetet mot etappmålen 2020 en framgångsfaktor i det operativa trafiksäkerhetsarbetet och fungerar som en samlande kraft för de olika aktörer som bidrar till etappmålet uppfyllelse. Därför är det viktigt att det finns en fortsatt ambitiös målbild för vägtrafiksäkerhet efter 2020.

I arbetet med att ta fram regeringens nystart för nollvisionen har det kommit fram synpunkter om att det inte ger en tillräckligt god bild att endast följa hur antalet omkomna utvecklas år från år när det gäller trafiksäkerheten inom sjöfart, luftfart och bantrafik. För arbetet med trafiksäkerhet i de delar av trafiken som har få olyckor där människor dör eller skadas är det exempelvis viktigt att upprätthålla och utveckla en god trafiksäkerhetskultur och fungerande säkerhetssystem.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att Trafikanalys bör få i uppdrag att ta fram förslag på nya transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet.

På regeringens vägnar



Anna Johansson



Ylva Berg

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/PO
Socialdepartementet/JÄM och SF
Finansdepartementet/BA och SFÖ
Miljö- och energidepartementet/ME
Arbetsmarknadsdepartementet/A
Näringsdepartementet/BÄ, PUB, RTS, SB, SUBT, TIF och EUI
Trafikverket
Transportstyrelsen
Polismyndigheten
Sjöfartsverket
Luftfartsverket
Statens Väg- och Transportforskningsinstitut
Naturvårdsverket
Region Skåne
Västra Götalandsregionen
Region Halland
Regionförbundet Kalmar
Region Jönköping
Region Blekinge
Region Södermanland
Länsstyrelsen i Västmanland
Region Uppsala
Region Örebro
Region Östergötland
Region Dalarna
Region Gävleborg
Region Jämtland/Härjedalen
Länsstyrelsen i Västernorrland
Region Västerbotten
Länsstyrelsen i Norrbotten
Länsstyrelsen i Stockholm
Region Kronoberg
Region Värmland
Region Gotland
Green Cargo AB
SJ AB
Swedavia AB



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.