

NÄRINGSLIVETS TRANSPORTRÅD
SVERIGES TRANSPORTINDUSTRIFÖRBUND
BRANSCHFÖRENINGEN TÅGOPERATÖRERNA
SVENSKA PRIVATVAGNSFÖRENINGEN
SVENSKT FLYG
SVERIGES HAMNAR
SVERIGES REDAREFÖRENING
SVERIGES SKEPPSMÄKLAREFÖRENING
SVERIGES ÅKERIFÖRETAG

Er bet: N2008/4827/TR
N2008/2969/TR

2008-10-15

Näringsdepartementet
Trafikenheten
Att: Håkan Jansson
103 33 STOCKHOLM

Remiss: Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Analys av förutsättningar och förslag till reviderade mål. SIKA Rapport 2008:2, 2008:3.

Huvudpunkter i remissyttrandet

- Våra näringslivsorganisationer föreslår att det övergripande målet formuleras:
Transportpolitiken skall bidra till samhällets välfärdsutveckling genom att skapa en långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv tillgänglighet för medborgare och näringsliv.
- Vi avstyrker SIKA:s förslag till delmålstruktur. I stället bör det övergripande målet för att skapa balans utöver de nu föreslagna restriktiva delarna även brytas ned i flera funktionella delar. Exempel på nya funktionella delar kan vara framkomlighet, hög transportkvalitet, sund konkurrens och kostnadseffektivitet. Restriktiva delar bör inte kallas villkor eftersom de inte skall vara absoluta. Alla delar bör vara mätbara.
- Vi anser att ett alternativ till att kalla dessa delar för mål kan vara att i stället precisera dem som transportpolitikens uppgifter.
- Vi anser att statens roll som förutsättningsskapare i transportpolitiken bör preciseras .
- Vi har inga invändningar mot Vägverkets remitterade förslag om nya etappmål för trafiksäkerheten. Om som SIKA föreslår säkerhetsmålet även skall omfatta trygghet bör denna även inkludera skydd mot brottslig verksamhet i transportsystemet, s.k. security.
- Vi anser att en förändring i målstrukturen förtjänar en ytterligare analys och dialog med en bredare krets än som hittills skett. Näringslivets organisationer deltar gärna i ett sådant ytterligare arbete.

Våra näringslivsorganisationer besvarar remissen i samlad form

Undertecknade organisationer representerar sammantaget en mycket stor del av näringslivet som är aktivt inom transportsektorn som transportköpare eller transportföretag. Vi har tagit del av det remitterade materialet och har valt att besvara den aktuella remissen samlat eftersom den rör så övergripande frågor.

Förslagets bakgrund och framtagningsprocessen

De transportpolitiska målen är grundläggande för transportpolitiken ur många aspekter. Den nuvarande transportpolitiska strukturen med huvudmål och delmål har inte sällan utsatts för kritik, bl.a. från näringslivet. Det uppdrag som SIKA fått från regeringen att överväga målstrukturen bör ses i detta sammanhang. Från näringslivets synvinkel har ett problem identifierats i och med att delmål som speglar de ”positiva” värdena med trafik och transporter, som tillgänglighet och transportkvalitet för näringsliv och medborgare, visat sig svårare att kvantifiera och mäta än de delmål som speglar de oönskade effekterna av transportsystemet, som miljöpåverkan och säkerhetsproblem. Givetvis är delmålen avsedda att precisera huvudmålet, och balansen mellan de olika delmålen måste ske övergripande. Den erfarenhet som kunnat göras av nuvarande målformuleringar visar dock att det lätt uppstår en suboptimering i den transportpolitiska debatten om enbart uppfyllande av i sig viktiga del- och etappmål för t.ex. antal döda i trafiken eller utsläpp av vissa ämnen hamnar i fokus utan att detta kan vägas mot t.ex. problem med näringslivets transportkvalitet eller tillgängligheten till effektiva transportmöjligheter i olika delar av landet. Det kan nämnas att flera försök har gjorts från bl.a. SIKA att tillsammans med representanter för näringsliv och transportföretag ta fram mätbara indikatorer på delmål om transportkvalitet, dock utan att arbetet har slutförts.

Mot den bakgrunden är vi undrande över den arbetsform inom vilken det nu remitterade förslaget tagits fram. Först sedan arbetet pågått under åtskilliga månader, och ett samlat förslag redan tagits fram, gav SIKA möjlighet till kommentarer från näringslivsorganisationerna. Vid de tillfällen som givits har vi givit uttryck för att det nu framtagna förslaget inte verkar lösa de påtalade problemen med nuvarande målstruktur. Tyvärr ser vi inte att det nu framlagda slutliga förslaget från SIKA heller tar upp denna grundläggande frågeställning. Med tanke på hur centrala de transportpolitiska målen är inte bara för infrastrukturplanering, som här verkar ha varit i fokus, utan också för den politiska debatten och för dialogen mellan näringsliv och myndigheter, är det förvånande att inte förankringsprocessen med olika parter utanför myndighets sfären ägnats mer uppmärksamhet. Våra kommentarer till förslaget måste därför ses i ljuset av denna process.

Det övergripande målet bör omformuleras

SIKA föreslår att det övergripande målet för transportsektorn bör vara att transportsystemet skall bidra till samhällets välfärdsutveckling... ”med en långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv tillgänglighet för medborgare, näringsliv och offentlig verksamhet i hela landet.”

Det övergripande målet för transportsektorn föreslås istället av oss vara:

Transportpolitiken skall bidra till samhällets välfärdsutveckling genom att skapa en långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv tillgänglighet för medborgare och näringsliv.

Vi anser att orden ”offentlig verksamhet” är onödiga. Offentlig verksamhet anser vi har som mål att vara till för medborgarna och näringslivet i vid bemärkelse och blir i detta sammanhang precis som *ett eget begrepp*. Näringsliv behöver heller inte vara synonymt med privat verksamhet till skillnad från statligt/kommunalt. Exempelvis inryms den offentligt organiserade/ägda näringsverksamheten/företagen i begreppet näringsliv.

Vår andra invändning rör orden ”i hela landet”. Vi utgår ifrån att det måste vara både samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart att skapa tillgänglighet i hela Sverige. I annat fall riskerar man att bygga in en målkonflikt redan i den av SIKA föreslagna övergripande målformuleringen. Fördelningsaspekterna tas upp i ett av SIKAs förslag till villkor och bör behandlas som ett sådant, varför det kan utgå ur det övergripande målet.

Det finns också ett annat skäl att stryka ”i hela landet”. Tillgänglighet till viktiga transportstråk för svenskt näringsliv kan faktiskt innebära behov av åtgärder utanför svensk gräns. Enligt vår mening måste det vara en del i en svensk transportpolitik att påverka även förhållanden utanför vårt eget land.

Det av oss föreslagna övergripande transportpolitiska målet bör också kompletteras med en förklarande text. I samhällsekonomiskt effektiva transporter ingår enligt vår mening som nämnts en självklar koppling mellan det svenska transportsystemet och de internationella transportsystemen som följd av ökad globalisering och internationalisering. Ytterligare underlag till en sådan förklarande text finns att hämta i SIKAs rapporter. Vi ställer oss till exempel bakom förslaget att det gamla transportpolitiska delmålet om transportkvalitet betraktas som en viktig komponent i tillgängligheten.

Utifrån ett näringslivsperspektiv är det centralt att uttrycka transportsystemets funktion i termer av *tillgänglighet i form av hög transportkvalitet och framkomlighet*. Dessa aspekter handlar om att transportsystemet ska tillhandahålla effektiva, tillförlitliga och väl fungerande resor och transporter. Själva poängen är ju att persontransporter och transporter av varor ska kunna ske på ett effektivt sätt. Men det övergripande målet måste preciseras för att det ska vara operationellt, t.ex. med mer konkreta mål för infrastrukturkapacitet och tillförlitlighet i de stora godsstråken.

Funktion, restriktioner, villkor eller delmål?

SIKA presenterar i sin rapport ett förslag som innebär att fyra delmål läggs fast, varav ett, tillgänglighet, avses spegla transportsystemets ”funktion, dvs att tillgodose behoven av tillgänglighet” och de tre andra, säkerhet & trygghet, jämställdhet & fördelning samt miljö avses vara ”villkor som utgör ramarna för en långsiktigt hållbar utveckling av tillgängligheten”. Det tidigare delmålet transportkvalitet föreslås ingå som en del i målet om tillgänglighet, som också därmed, något förvirrande, betraktas som ett delmål.

En bild säger mer än 1000 ord sägs det ju. Våra näringslivsorganisationer har därför studerat den bild av den transportpolitiska målbilden som SIKA presenterar i rapporten. Man kan därvid inte undgå att notera att tillgänglighetsmålet här ”tryggt” bäddas in i villkoren och att

endast en liten öppning lämnas för detta delmåls bidrag till huvudmålet. Känslan har även förstärkts av de förslag till matriser som presenterats i avsikt att underlätta för planerare att bedöma om olika objekt uppfyller de transportpolitiska målen. En kolumn för funktionsmålet följs av en lång rad kolumner för villkoren, som skall checkas av. Blir det antalet kryss i kolumnerna som vägs samman i den praktiska hanteringen? Och speglar det i så fall den politiska verkligheten på ett bra sätt?

En fråga som kan ställas är hur begreppet ”villkor” skall tolkas. Inom näringslivet är det inte ovanligt med att villkor ställs i samband med upphandlingar etc. Detta brukar innebära att man är tvungen att uppfylla dessa villkor för att få delta i den aktuella upphandlingen etc. T.ex. gäller det inte sällan för vissa miljövillkor etc. Det förefaller inte som om SIKA sett framför sig denna tolkning av begreppet fullt ut, vilket skulle vara entydigt men också skapa stora problem i transportpolitiken. SIKA skriver tvärt om att ”alla delmål måste betraktas tillsammans”. Vi anser för vår del inte att det är möjligt eller lämpligt att lägga fast absoluta villkor i en övergripande transportpolitik. Användningen av begreppet villkor leder dock även här tanken mot att de tre restriktiva delmålen i själva verket är det viktigaste i målstrukturen.

Våra näringslivsorganisationer har självfallet inga invändningar mot att sätta upp politiska mål för att minska negativa konsekvenser av transporter. Det är högst rimligt att ställa upp krav på transporterna från säkerhetsmässiga, miljö- och klimatpolitiska, regionalpolitiska och andra sektorspolitiska utgångspunkter. Krav som också kan utgöra restriktioner för en oönskad utveckling av transporterna. Vi kan också se att sådana krav och restriktioner naturligt kan hamna i den transportpolitiska debatten som t.ex. nu skett vad gäller transporternas bidrag till de globala klimatförändringarna. Vi anser dock att det saknas balans i den struktur som SIKA tagit fram. Som redan nämnts har redan nuvarande målstruktur haft en tendens att leda till suboptimering av de mål, företrädesvis restriktiva, som varit lättast att precisera i konkreta etappmål och siffror. Den nya struktur som SIKA tagit fram riskerar enligt vår mening att snarare förstärka denna obalans. Vi anser att detta inte är bra, eftersom detta riskerar att dölja den reella avvägning som alltid behöver göras på politisk nivå till följd av de genuina målkonflikter som uppstår.

Utifrån ovanstående förslag till huvudmål – en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar tillgänglighet för näringsliv och medborgare – borde det vara möjligt att precisera både positiva och restriktiva delmål som precisering av begreppet. Om de tre delmål som SIKA föreslagit – miljö, säkerhet & trygghet samt jämställdhet & fördelning – ses som preciseringar av ”långsiktig hållbar tillgänglighet”, borde rimligtvis flera delmål kunna motiveras för att precisera ”samhällsekonomiskt effektiv tillgänglighet”. Vi har ovan nämnt *framkomlighet* (kapacitet) och *hög transportkvalitet* – det delmål som SIKA tvärt om tagit bort. Andra delmål kan vara *sund konkurrens* för att bidra till en god ekonomisk och social utveckling i landet. Det handlar om att stimulera och vårda transportmarknaden så att den fungerar effektivt och svarar upp mot kundernas efterfrågan. Vi vill också lägga till *kostnadseffektivitet* – ett delmål som får en allt större betydelse i infrastruktursammanhang, vilket framgår inte minst av den nu presenterade infrastrukturpropositionen. Vi delar SIKAs syn att det vore av stor betydelse för transportpolitiken om även funktionsrelaterade mål kan ges goda mätbara indikatorer. Det torde i varje fall inte bli svårare att arbeta fram sådana indikatorer om tillgängligheten bryts ned i flera delmål så som vi föreslår.

Vi anser att tillgänglighet inte bör vara ett delmål utan ses som ett överordnat transportpolitiskt mål, medan delmålen bör vara preciseringar av såväl funktioner som

restriktioner i politiken. De senare delmålen bör i så fall inte benämnas ”villkor” om inte avsikten är att de måste uppfyllas vid varje enskilt tillfälle.

Uppgifter för transportpolitiken i stället för olika delmål?

Ett alternativ till att använda delmålsbegreppet över huvud taget kan vara att utifrån (det övergripande) målet för transportpolitiken definiera ett antal uppgifter för transportpolitiken. Det skulle innebära att den inbyggda målkonflikten mellan delmålen tonas ned något, i stället för att som i SIKAs förslag snarast cementeras.

Förslag till uppgifter för transportpolitiken på kort och lång sikt skulle enligt vårt förslag kunna vara:

- Att skapa förutsättningar för att olika former av transporter i sund konkurrens och på lika villkor främjar såväl en god ekonomisk som social utveckling i landet.
- Att finansiera och prioritera investeringar i och underhåll av en säker infrastruktur som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar.
- Att skapa förutsättningar för hög transportkvalitet och god framkomlighet i transportsystemet.
- Att bidra till en långsiktig lösning av trafikens klimatpåverkan.
- Att minimera miljöpåverkan från transporter.
- Att bidra till en hög transportsäkerhet (både trafiksäkerhet & trygget resp. stöld & terrorismskydd)
- Att bidra till jämställdhet & fördelningsfrågor i enlighet med samhällets strävanden.

Uppgifterna vara tydliga, mätbara och möjliga att följa. Ingenting hindrar här att staten utarbetar undermål, etappmål, indikatorer eller best-practise utifrån detta.

Statens roll på transportområdet bör tydliggöras

Det av oss föreslagna övergripande målet för transportpolitiken ger tillsammans med de beskrivna delmålen eller transportpolitiska uppgifter en allmän och någorlunda heltäckande beskrivning av inriktningen. Den bör kompletteras med att beskriva de olika *roller* som staten ska spela inom transportområdet och att staten måste vara tydlig i de olika rollerna så att dessa inte blir motstridiga.

Vi vill understryka att statsmakterna i första hand ska styra och följa upp *den statliga verksamheten*. I den första och andra Godstransportdelegationen var enigheten total om att:

- Godstransportsystemet bör vara marknadsstyrt.
- Varuägarna bör stå i centrum.
- Statens roll är att skapa förutsättningar och formulera tydliga kriterier för vilka investeringar staten ska göra med utgångspunkt från samhällsekonomisk lönsamhet.
- De transportpolitiska målen bör vara styrande.
- Staten har ett särskilt ansvar för att främja de svenska företagens konkurrenskraft.

Utifrån detta föreslår vi att statens roll föreslås vara att:

- Skapa förutsättningar för en väl fungerande transportmarknad. Det kan, oftast med beaktande av internationella förhållanden, ske genom att t.ex. ange spelregler för transportmarknaden, i form av bl a konkurrenslagstiftning och lagstiftning inom respektive transportslag (ofta kopplad till miljö och säkerhet) samt för kontrollen av efterlevnaden av regelverk.
- Ange inriktning och omfattning av infrastrukturen och dess kvalitet.
- Svara för principer för finansiering av infrastrukturen, kostnadsansvar, skatter/avgifter, transportstöd etc.,
- Medverka i finansieringen av forskning, utveckling och demonstrationsprojekt.

Närmare mål kan och bör anges för var och en av de olika rollerna. De sätts därmed på en nivå som *ligger* närmare det praktiska genomförandet av statens uppgifter och kan ges en tydligare utformning och bli lättare att följa upp.

Vi inser att även andra offentliga nivåer än staten har roller inom transportpolitiken, men anser att ovan beskrivna modell bör gå att använda också för dessa nivåer.

Särskilt om trafiksäkerhet, trygget och skydd

Näringsdepartementet har även remitterat en rapport från Vägverket angående nytt etappmål för trafiksäkerhetsarbetet. Vi har inga särskilda invändningar mot utformningen av de presenterade förslagen vad gäller trafiksäkerhet.

Vi vill dock påpeka att SIKAs föreslagna delmål ”säkerhet & trygghet” även innefattar ”att transportsystemet skall vara utformat så att det är och uppfattas som tryggt att använda och vistas i”. SIKA verkar i sin rapport avgränsa trygghet till enbart personresor. Emellertid vill våra organisationer fästa uppmärksamheten också på trygghet i form av skydd för oönskad eller olaglig verksamhet oavsett om det gäller person- eller godstransporter. Under senare år har således staten i stor utsträckning belastat transportsektorn, framför allt godstransporterna, med regelverk som motiveras av samhällets behov av skydd mot terrorism. Samtidigt finns också problem för både samhälle och näringsliv med skydd mot brottslig verksamhet i form av stölder av fordon och laster m.m. Enligt vår mening är det rimligt att ett säkerhetsinriktat mål inom transportpolitiken läggs fast också för denna del av säkerheten, s.k. security. Det skulle innebära fördelar vad gäller samordning och uppföljning av arbetet på detta område. Ett sådant mål bör kunna anknyta till SIKAs förslag om att transportsystemet skall vara tryggt att använda.

Tillämpning i en strukturerad process

Avsnittet om hur de transportpolitiska målen ska tillämpas i en strukturerad planeringsprocess välkomnas i den bemärkelsen att det finns ett behov av gemensamma mål och styrande dokument i den planering och de processer som räknas upp i förslaget.

Infrastrukturplaneringen behöver effektiviseras och förkortas och ett viktigt steg i den riktningen är en enhetlig målbild.

Fortsatta analyser behövs innan målstrukturen läggs fast

Vi avstyrker SIKAs förslag att tillskapa ett så kallat ”transportmålsråd” som en nationell instans för sammanställning, analys och uppföljning av indikatorer och etappmål. Förvisso är vi som framgått för en bred dialog i dessa frågor. Som tidigare nämnts anser vi dock att målen och dess uppföljning bör vara en naturlig del av den politiska styrningen inom sektorn. Denna uppgift bör därför hanteras direkt av Näringsdepartementet som ansvarigt departement för transportpolitiken.

Som redan nämnts anser våra näringslivsorganisationer att en förändring av de transportpolitiska målen motiverar en mer långtgående dialog med många berörda parter än vad SIKA genomfört under sitt uppdrag. Det framgår enligt vår mening tydligt att det nu remitterade förslaget framför allt tillkommit för att underlätta planeringen av transportåtgärder, framför allt infrastrukturen, hos olika offentliga organ. Eftersom transportpolitiken inklusive dess mål dock har ett betydligt bredare användningsområde än så bör det nu presenterade förslaget snarast ses som ett inspel från en, låt vara viktig, användargrupp. Som framgått ovan av vår remisskrivelse är näringslivets organisationer mycket intresserade av dessa frågor och deltar gärna i fortsatta analyser av hur en ny mer ändamålsenlig transportpolitisk målstruktur kan utformas. Enbart i en konstruktiv dialog mellan den politiska nivån, myndigheter och näringslivet kan en sådan ny struktur förankras och bli allmänt accepterad.

Näringslivets Transportråd

Guy Ehrling
Kanslichef

Sveriges Transportindustriförbund

Stefan Back
Förbundsdirektör

Branschföreningen Tågoperatörerna

Peder Wadman
VD

Svenska Privatvagnsföreningen

Runo Palmgren
Tf Generalsekreterare

Svenskt Flyg

Peeter Puusepp
Generalsekreterare

Sveriges Hamnar

Mikael Castanius
Branschchef

Sveriges Redareförening

Håkan Friberg
VD

Sveriges Skeppsmäklareförening

Berit Blomqvist
VD

Sveriges Åkeriföretag

Johan Lindström
VD