

Näringsdepartementet
Trafikenheten
103 85 STOCKHOLM

REMISSVAR
2008-10-13

Er ref: N2008/4827/TR
Vår ref: BR2008/014/GH
Sid. 1 (6)

Förslag till ny transportpolitisk målstruktur

Inledning

Svenska Bussbranschens Riksförbund, BR, är en intresseorganisation för den yrkesmässiga bussbranschen och representerar såväl busstrafikföretag som bussresearrangörer. BR kommer endast att yttra sig över de förslag och ställningstagande som påverkar buss- och kollektivtrafiksektorn samt transportsektorn i stort.

Regeringen gav SIKA förra året i uppdrag att se över och utarbeta nya nationella transportpolitiska mål (N2007/6048/TR). Då målstyrningen av dagens transportpolitiska mål är bristfällig och svårbedömd föreligger ett starkt behov att revidera det nuvarande systemet. Inte minst bör målen konkretiseras och göras mätbara för att möjliggöra uppföljning.

Utgångspunkterna för förslagen till ny transportpolitisk målstruktur (SIKA rapport 2008:2 och 2008:3) är att transportsystemet och de samverkande trafikslagen bidrar till Sveriges internationella konkurrenskraft, tillväxt och företagande. Samtidigt som transportsystemens negativa miljöpåverkan ska minimeras.

Yttrande

Det nya övergripande målet

SIKA:s förslag till ny övergripande målsättning för transportpolitiken är att den ska bidra till utvecklingen av *”en långsiktig hållbar och samhällsekonomisk effektiv tillgänglighet för medborgare, näringsliv och offentlig verksamhet i hela landet”*.

Det är glädjande att transportbranschens skrivelse den 18 april 2008 har bidragit till att definitionen och innebörden av tillgänglighetsmålet har utvidgats och nu verkligen understryker dess betydelse för näringslivet och det ökande globala handelutbytet.¹

¹ Se Näringslivets transportråd, Svenskt Flyg, Sveriges Skeppsmäklareförening, Sveriges Transportindustriförbund, Sveriges Tågoperatörer, Sveriges Åkeriföretag gemensamma skrivelse den 18 april 2008.

Men även denna föreslagna definition är oklar och BR delar därför Näringslivets Transportråd och Sveriges Transportindustriförbunds förslag till omformulering av det övergripande målet:

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

Det övergripande målet har kompletterats med fyra delmål, varav tre delmål utgör villkor och ramarna för det första delmålet. Denna konstruktion riskerar att leda till att villkoren, restriktionerna, överbetonas i processen i förhållande till de positiva värden som transporter och en ökad rörlighet bidrar till välståndsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten.

Definitionen av att delmål är ett villkor, en i förväg uppställd förutsättning och ett minimikrav som ska uppfyllas, och inte ett mål som ska uppnås skapar en terminologisk förvirring och oklarhet med föreslagna konstruktion.

Intet heller löser konstruktionen med delmål och villkor de traditionella målkonflikterna och avvägningen mellan angelägna trafikpolitiska mål.

Det saknas i förslaget viktiga delmål för transportpolitiken. Det gäller delmål som framkomlighet och kapacitet, transportkvalitet, sund konkurrens och kostnadseffektivitet. Angelägna mål som regeringen framhåller nu senast i infrastrukturpropositionen ”Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt” (prop. 2008/09:35).

Regeringen fastslår i budget- och infrastrukturpropositionerna 2008 att etappmålet om ökad andel resor med kollektivtrafik inte har uppnåtts. Under 2007 uppvisades emellertid ett trendbrott och kollektivtrafiken ökade markant i Skåne, Västra Götaland och Stockholm.

Istället för en konstruktion av delmål vore det mer relevant att ange åliggandena för en hållbar och samhällsekonomisk effektiv transportpolitik som också innefattar kollektivtrafik.

Delmål I – Transportsystemets funktion: Begreppet tillgänglighet

Tillgänglighet definieras som möjligheten att minimera eller överbrygga geografiska avstånd för att skapa kontaktmöjligheter och närhet till nyttor och funktioner så att behoven hos både medborgare, näringsliv och offentlig verksamhet kan tillgodoses. Målet kan därmed uppnås genom åtgärder och styrmedel inom alla trafikslag, annan kommunikation, lokalisering och bebyggelseplanering.

Det är positivt att tillgänglighet sätts i fokus i den nya målstrukturen. Transporter är inget självändamål i sig utan ett medel för att människor och företag ska just få tillgänglighet till arbetsmarknad, handel, utbildning, rekreation och möten. Tillgänglighetsbegreppet utvidgar transportpolitikens område och detta medför ett antal nya och intressanta perspektivförändringar. Främst genom att stadsplanering och lokalisering i transportförsörjningen innefattas i begreppet tillgänglighet, vilket är mycket viktigt och angeläget för en hållbar kollektivtrafikplanering. Infrastrukturplaneringen är central för att uppnå delmålen med tillgänglighet, miljö, säkerhet och trygghet samt jämställdhet och fördelning.

Men samtidigt är risken med en för vid definition och målsättning att transportpolitiken tappar fokus på de specifika problemen inom transportsektorn och kollektivtrafiken, att på ett kostnadseffektivt och miljövänligt sätt förflytta fysiska varor och människor.

Det är vidare problematiskt och svårt att definiera begreppet tillgänglighet och således att mäta förändringar av tillgängligheten.

Det är inte endast utformningen av transporter av människor och varor som omfattas av det nya delmålet, utan även syftet med transportsystemet. Men ytterst utformas transporterna av människornas behov och av marknaderna. Det är således inte oproblematiskt att fastslå ett politiskt syfte för transportsektorn som verkar på globala marknader med ständigt föränderliga preferenser hos konsumenter och resenärer.

SIKA har i ett remissyttrande ansett att en målformulering om en kraftfull ökning av marknadsandelen för kollektivtrafiken inte är lämplig som ett transportpolitiskt mål, därför att den fokuserar på åtgärden i stället för syftet. Vi vill dock betona att åtgärden i sig hänger intimt ihop med de mål kollektivtrafiken bidrar till att förverkliga – tillgänglighet för fler och minskad klimatpåverkan – varför målet är relevant.

Utredningen anser att begreppet ”transportförsörjning” är för snävt för att främja en bred syn på innebörden av begreppet tillgänglighet. Rapporten diskuterar att termen ”transportförsörjning” bör kanske hellre skrivas ”kommunikationsförsörjning” och därmed inkludera IT-baserad kommunikation. Även utbyte med nollor och ettor på Internet föreslås nu ingå i den nya transportpolitiken. Rapporten exemplifierar detta med att videomöten kan ”ersätta fysiska möten och olika tjänster som tidigare krävde förflyttning kan utföras via Internet”.

Men lika lite som drygt hundra år med telefonen har mobiltelefonen och Internet sedan 1980-talet inte haft någon mätbar begränsande effekt på transporter av människor och varor. Likaväl som det är möjligt att ersätta vissa resor med IT-lösningar kan nya kontakt- och kommunikationsmöjligheter generera ett ökat behov av resande. Den digitala tekniken har dessutom underlättat resandet väsentligt och sänkt resekostnaderna. Det är snarare högst troligt att moderna telekommunikationer och Internet i själva verket starkt bidragit till en ökad rörlighet av såväl människor som varor.

Utredningen hyser en betänklig övertro på IT och Internets betydelse för att minska transportbehovet av människor och varor i framtiden. Det är för övrigt svårt att tänka sig att arbetskraft och varor kan förflyttas digitalt, då teleportation fortfarande endast hör hemma i science fiction litteraturen.

Begreppen tillgänglighet, ”accessibility”, till funktioner och rörlighet, ”mobility”, analyseras inte särskilt utförligt i rapporterna. Vid SIKA:s hearing den 1 april redogjordes summariskt för de teoretiska grunderna bakom begreppen ”Tillgänglighet kontra rörlighet”. Det framgick att tillgängligheten definierades som nyttan och rörligheten betraktades i huvudsak som en negativ kostnad.² Utifrån detta synsätt förefaller transportpolitikens nya övergripande målsättning, ”hållbar tillgänglighet”, vara att begränsa eller till och med minska människors rörlighet.

Förutom att tillgänglighet ställs emot rörlighet påstås det föreligga en begreppsmässig motsatsställning mellan ”utveckling” och ekonomisk tillväxt.

Inte heller förefaller beskrivningen av en generell motsatsställning mellan tillgänglighet och rörlighet som ett ”nollsummespel”, en ökad rörlighet för en

² ”Vi vill ha trafik för vill åt nyttan med tillgängligheten och vi får rörlighet som innebär en kostnad.”.

grupp minskar automatiskt tillgängligheten för en annan grupp, vara en empiriskt välgrundad tes.

Denna snäva teoretiska syn på rörlighet kan jämföras med Europeiska Unionens grundläggande målsättning – att underlätta och öka människors och varors fria rörlighet. Utgångspunkten för EU är att en ökad rörlighet ökar människans frihet och bidrar positivt till den ekonomiska, sociala och politiska utvecklingen. I Lissabonfördraget poängteras rörlighetens betydelse för Europa på 41 ställen, medan begreppet ”tillgänglighet” endast används i ett fall rörande säkerhetspolitik.

EU:s transportpolitik för hållbar rörlighet syftar till att erbjuda en god rörlighet för människor och företag inom hela EU samtidigt som frakter inom unionen ska utföras med det mest effektiva transportsättet med den minsta miljöpåverkan. Genom att ta bort nationella särregler inom transportområdet ökar tillgängligheten på en europeisk nivå. Med dessa mål ska transportpolitiken bidra till att förverkliga Lissabon-strategin för tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling.

Eftersom rörlighet enligt EU-rätten är en mänsklig rättighet torde inte rörlighet kunna betraktas som i huvudsak en negativ kostnad. Det saknas i utredningen ett tydligt EU-perspektiv avseende rörlighet kontra tillgänglighet. Sveriges transportpolitik bör rimligen inte avvika alltför mycket från EU i övrigt.

Delmål 2 – Säkerhet och trygghet

SIKA:s förslag om säkerhet och trygghet bygger delvis på det arbete som BR tidigare varit involverad i.³ BR delar SIKA:s bedömningar och förslag rörande delmålet säkerhet och trygghet.

Till yttrandet bifogas BRs remissvar ”Förslag till målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet – en del av förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Nollvisionen kan realiseras – med vilja och rätt metod - kollektivtrafiken måste beaktas” (2008-10-13).

Delmål 3 – Jämställdhet och fördelning

BR ser positivt på att jämställdhets- och fördelningsfrågor får en stark fokus i den nya målstrukturen i och med att tre av de fyra delmålen är villkor för att det fjärde – Tillgänglighet – uppfylls. Det är också positivt att delmålet omfattar att övriga transportpolitiska delmål ska följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv samt att jämställdhetsaspekten har breddats så att den även omfattar andra i samhället mindre resursstarka grupper som barn, äldre och personer med funktionsnedsättning.

När det gäller uppföljningen av de fyra etappmålen ser BR problem eftersom några av etappmålen inte har kvantifierade och/eller tidsatta mål. Om omfattande utvärderingar och studier måste genomföras innan målkriterier kan fastställas är risken stor att eftersläpningen av måluppföljelsen blir betydande. Bristen på kvantifierbara mål riskerar även att göra uppföljningen av de övriga

³ Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) och Bussbranschens Riksförbund (BR) (2005): Program för en trygg och säker kollektivtrafik. Personalens förutsättningar att skapa en trygg och säker kollektivtrafik. Juni 2005.

delmålen ur ett jämställdhetsperspektiv blir svår och eftersatt. Detta gäller för övrigt även de andra delmålen.

Den föreslagna målstrukturen är mycket omfattande och komplex varför den blir svår att överblicka ur ett helhetsperspektiv. Risken är att uppföljningen av den samlade målstrukturen inte blir effektiv och användbar med ett så omfattande antal mål, indikatorer och mått.

När det gäller de föreslagna etappmålen har BR följande synpunkter:

III-1 Definition av vad en ökad jämställdhet i samhället innebär saknas. Den ojämlikhet som finns i dagens transportsystem är ett symptom på den ojämlikhet som finns i samhället i stort, snarare än något som är orsakat av transportsystemet. Det är till exempel inte önskvärt att kvinnor i högre grad anammar traditionellt manliga resmönster och trafiksäkerhetsvärdering i jämställdhetssyfte.

III-2 Här ser BR positivt på att det inte bara är ledningsgrupper utan även arbetsgrupper som omfattas. Redovisning bör inte endast omfatta kvantifiering av representationen utan även omfatta krav på analys i de fall målen inte uppnås.

III-3 Här ser BR ett stort problem med att följa upp, speciellt som metoderna för redovisning inte finns klara. Men angreppssättet är lovvärt.

III-4 Här håller BR med SIKa att måläret måste revideras samt att man måste ha ett hela-resan-perspektiv.

Delmål 4 – Miljö

BR anser att de föreslagna miljökvalitetsindikatorerna är bra och helt rimliga och instämmer därför i SIKa:s förslag. Indikatorerna torde gynna en utbyggnad av kollektivtrafiken.

Avsaknaden av marknadsperspektiv och konkurrens

Effekterna och konsekvenserna av de föreslagna delmålen, villkoren, för kollektivtrafiken och särskilt busstrafiken behandlas inte i rapporterna. Det är anmärkningsvärt hur lite busstrafiken behandlas i en sådan viktig utredning som handlar om transportpolitiska mål med stränga villkor för miljö, säkerhet och jämställdhet och fördelning. Överhuvudtaget saknas ekonomiska analyser av föreslagna åtgärder.

Vad innebär förslagen för företagens villkor, och särskilt de små bolagens villkor, för företagsetableringar och möjligheterna till marknadstillträde? Hur påverkar förslagen konkurrensen inom kollektivtrafiken och ökar förslagen förutsättningarna för en effektiv konkurrens? Utredningen saknar exempelvis konkurrensanalyser för den affärsmässigt drivna långväga busstrafiken, expressbusstrafiken.⁴

Avsaknaden av konsekvensanalyser

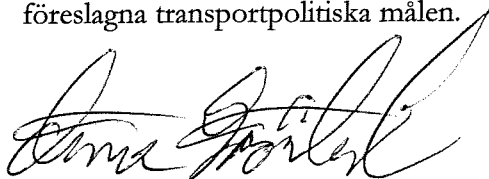
En av de allvarliga bristerna med SIKa:s förslag är avsaknaden av analyser av konsekvenser för den yrkesmässiga nyttotrafiken och då särskilt busstrafiken.

⁴ Se även Konkurrensverkets yttrande, dnr 441/2008.

Enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning borde sådana analyser legat till grund för arbetet med de nya transportpolitiska målen och de föreslagna reglerna eller kraven på företagen för att nå målen. Enligt § 7 ska en sådan konsekvensutredning innehålla följande beskrivning av regleringens effekter:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Det är således utomordentligt viktigt för kollektivtrafiken att en kompletterande utredning tillsätts med erforderlig kompetens att genomföra sådana legat föreskrivna konsekvensanalyser innan beslut fattas om de nya föreslagna transportpolitiska målen.



Anna Grönlund
Förbundsdirektör
Svenska Bussbranschens Riksförbund