

Sammendrag:

Barrierer mot bruk av effektivitetsanalyse ved utforming av trafikksikkerhetspolitikk

På utkikk etter en effektiv veg mot ulykkesreduksjon i Europa

Mange europeiske land har satt ambisiøse mål for reduksjon i antall trafikkdrepte. Den europeiske union har et mål om å redusere antallet trafikkdrepte fra 40000 i 2000 til 20000 i 2010. Effektivitetsanalyse kan hjelpe beslutningstakerne til å finne de mest kostnadseffektive eller lønnsomme trafikksikkerhetstiltakene. Det er rimelig å anta at flere dødsfall og skader kunne bli forhindret om prioriteringen i trafikksikkerhetspolitikken var basert på velutførte effektivitetsanalyser. Effektivitetsanalyser omfatter nyttekostnadsanalyse (NKA) og kostnadseffektivitetsanalyse (KEA). KEA tar utgangspunkt i gitte trafikksikkerhetsmål eller trafikksikkerhetsbudsjetter og rangerer tiltak ut ifra lavest kostnad. Det er en metode for å estimere kronekostnaden for, for eksempel, et spart liv, gitt et spesifikt trafikksikkerhetstiltak. NKA omfatter monetær verdsetting av både kostnadene for og effektene/nytten av et tiltak. NKA muliggjør rangering av trafikksikkerhetstiltak og også infrastrukturinvesteringer der trafikksikkerhetstiltak konkurrerer med andre mål, som framkommelighet og miljø. Denne metoden kan dermed håndtere monetær sammenlikning av sikkerhetsmål med andre samfunnsmessige mål. Som i markedet så vil NKA gi en vektning av allokeringer basert på "én krone én stemme".

Det finnes flere eksempler på både NKA og KEA av trafikksikkerhetstiltak fra europeiske land. I de fleste EU/EØS-land er imidlertid ikke effektivitetsanalyser brukt regelmessig ved vurdering av trafikksikkerhetsprioriteringer. NKA er mest brukt ved behandling av større infrastrukturinvesteringer, men det impliserer ikke nødvendigvis at sikkerhetseffektene av slike prosjekter er vurdert monetært. Land i det nordlige Europa har gått lengst i bruk av NKA som et integrert redskap i beslutningsprosessen i transportsektoren, spesielt på nasjonalt nivå (statsnivå), også i det å inkludere monetær vurdering av sikkerhetseffekter. For spesifikke trafikksikkerhetstiltak er NKA relativt mindre benyttet enn KEA. Dette gjelder også på de lavere beslutningsnivåene, dvs. lokalt/regionalt nivå. I land i det sørlige/sentrale Europa blir effektivitetsanalyser i liten grad benyttet for vurdering av trafikksikkerhetstiltak. Likevel, selv om effektivitetsanalyser er mer brukt i den tidlige fasen i beslutningsprosessen i det nordlige Europa, så vil ikke dette implisere at prioriteringene gitt fra effektivitetsanalysene blir implementert på politisk nivå.

Barriereidentifisering

Noen av de barrierene som kan forhindre bruk av effektivitetsanalyse i trafikksikkerhetspolitikk, eller forhindre implementering av prioriteringer gitt fra effektivitetsanalyser, blir identifisert og analysert i denne rapporten. Det er en underliggende antakelse om at barrierene generelt er sterkere mot NKA enn mot KEA, selv om det også eksisterer felles barrierer mot begge metodene. Så, selv om betegnelsen *effektivitetsanalyser* er benyttet, så vil en i mange tilfeller sikte spesielt til NKA. Barrierene kan være filosofisk basert, for eksempel slik at de innebærer en *fundamental* forkasting av prinsippene for effektivitetsanalyser. Barrierene kan også være knyttet til *institusjonelle* rammer, for eksempel at eksisterende lovverk, direktiver eller tradisjoner utelukker bruk av effektivitetsanalyser i beslutninger som omfatter trafikksikkerhet. Videre kan barrierene være knyttet til *tekniske*, eller metodiske, aspekter ved NKA/KEA, for eksempel at avgjørende input til effektivitetsanalysene eller kunnskap om bruken av metodikken mangler. Og noen av barrierene kan være tilknyttet *implementeringen* av tiltak – selv om prioriteringer basert på effektivitetsanalyse er gitt fra en tidligere fase i beslutningsprosessen så kan disse bli delvis eller fullstendig satt til side når de endelige avgjørelser tas. Et annet skille kan trekkes mellom *absolutte* og *relative* barrierer. Absolutte barrierer er barrierer som en ikke kan forvente vil bli borte som et resultat av informasjon fra det tematiske nettverket ROSEBUD eller andre felles innsatser fra europeiske forskere. Disse barrierene er fundamentale og institusjonelle barrierer mot bruken av effektivitetsanalyser i planleggingen, i tillegg til barrierer mot implementeringen av prioriteringer basert på effektivitetsanalyser. Relative barrierer er de som ROSEBUD-prosjektet kan ta mål av seg å influere. Disse består primært av tekniske barrierer og, muligens, noen institusjonelle barrierer mot bruken av effektivitetsanalyser.

Teoretisk og empirisk lys på barrierene

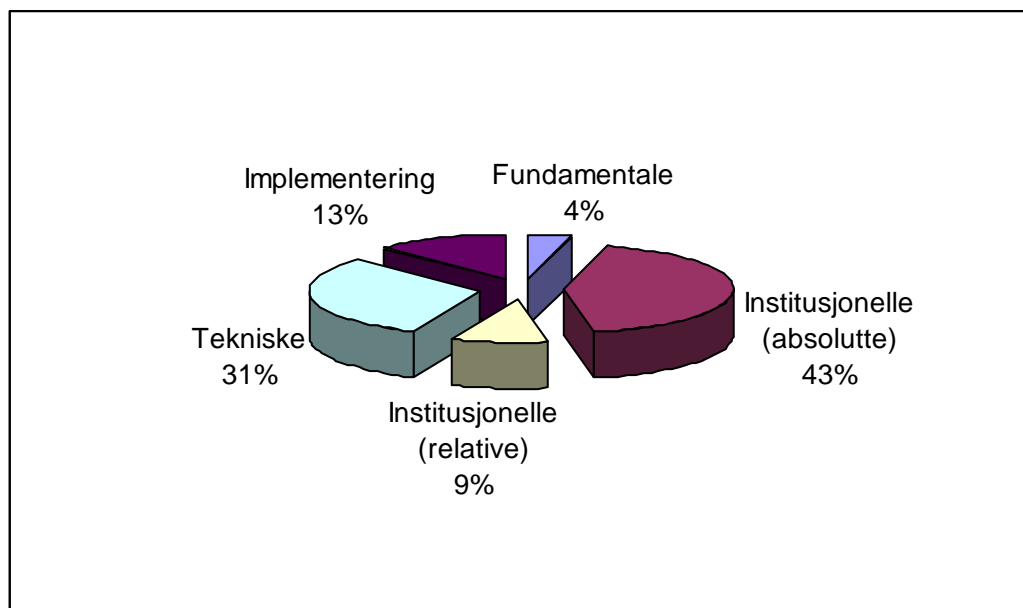
Identifiseringen og analysen av barrierene er basert på en tredelt framgangsmåte. Først blir eksisterende trafikksikkerhetsprioriteringer og beslutningsprosedyrer gjennomgått for seks europeiske land pluss Israel. Tre av landene ligger i det nordlige område av (Nordvest) Europa, dvs. Tyskland, Nederland og Norge. Fire av landene ligger i det sørlige/sentrale området (Sørøst), dvs. Italia, Ungarn, Tsjekkia pluss Israel. Disse er landene til partnerinstitusjonene i Arbeidspakke 2 (WP2) i det tematiske nettverket ROSEBUD. I den neste bolken blir det gitt en teoretisk modellering av faktiske beslutningsprosesser og det blir utviklet en detaljert klassifisering av barrierer og underbarrierer. Til slutt gis en presentasjon av resultatene fra en spørreundersøkelse om barrierer rettet mot beslutningstakere, gjennomført både på de nasjonale og regionale/lokale nivåene i de sju deltagende landene.

83 europeiske beslutningstakere intervjuet

Totalt 83 personer svarte på spørreskjemaet, der nesten $\frac{2}{3}$ av disse representerte det nasjonale (statlige) nivået, omlag $\frac{1}{3}$ det lokale/regionale nivået, og noen få representerte det felles EU-beslutningsnivået. Halvparten av respondentene ledet sine transport- eller trafikksikkerhetsavdelinger, mens de andre for det meste var mellomledere eller seniorrådgivere/-forskere. Nesten alle foretok enten beslutninger tilknyttet prioritering av trafikksikkerhetstiltak eller utviklet metoder for vurderinger av trafikksikkerhet. Om lag $\frac{1}{3}$ baserte disse prioriteringene eller metodene på effektivitetsanalyser. Det er rimelig å slå fast at de utvalgte individene har innflytelse på formuleringen av trafikksikkerhetspolitikk og innledende prioriteringer og beslutninger. Bare et fåtall av de intervjuede var politikere – involvert i den siste beslutningsfasen, beslutningen om en eventuell implementering. Det bør også understrekes at bare 14% var økonomer – halvparten av utvalget var ingeniører og resten representerte andre samfunnsfag, jus og planfag.

Beslutningstakerne pekte spesielt på institusjonelle og tekniske barrierer

Basert på svar på et spørsmål om de viktigste grunnene til at NKA eller KEA ikke alltid blir gjennomført for trafikksikkerhetstiltak kan den største andelen av gitte begrunnelser klassifiseres som institusjonelle barrierer – tilsammen 56%. Størparten av disse er *absolutte* institusjonelle barrierer. Om lag $\frac{1}{3}$ av begrunnelsene kan klassifiseres som tekniske (metodiske) barrierer – spesielt mangel på kunnskap om virkningene av tiltak, og, i noe mindre grad, mangel på monetære verdsettinger av tiltakene. Om en legger til den mindre andelen med *relative* institusjonelle barrierer – mangelen på anvendelig kunnskap i effektivitetsanalyse (i institusjonen), så vil alle svarene som indikerer relative barrierer komme opp i nesten 40% (se figur under).



Kilde: TØI rapport 785/2005

Figur I: Fordelingen av svar på direkte spørsmål om hovedbarrierer mot bruk av effektivitetsanalyse.

Forskjeller mellom nord og sør

Den klareste forskjellen mellom det nordlige og sørlige/sentrale Europa er tilknyttet de absolutte barrierene. I de sørlige/sentrale landene er det sterkere institusjonelle barrierer mot bruk av effektivitetsanalyse tidlig i beslutningsprosessen, nærmere bestemt manglende anbefaling eller uklart ansvarsforhold vedrørende bruk av effektivitetsanalyse, i tillegg til mangel på ressurser/verktøy. I nordlige land vil de absolutte barrierene stort sett gjøre seg gjeldende på trinnet mellom den institusjonelle fasen og implementeringsfasen (politisk opportuniste og interessekonflikter).

Forskjellene mellom de nasjonale og lokale/regionale nivåene er mindre uttalte, bortsett fra at politisk opportuniste og interessekonflikter ser ut til å utgjøre sterkere barrierer på det lokale/regionale nivået. Svargivingen viser at andelen NKA, kontra KEA, er lavere på det lokale/regionale nivået. Og mange indikerte at kostnadsberegningen på lokalt-regionalt nivå ble benyttet sammen med rent kvalitative vurderinger av trafikksikkerhetstiltakene.

Det trengs bedre kunnskap om effekter av trafikksikkerhetstiltak og om verdsettingen av disse

Bruken av effektivitetsanalyse forutsetter kunnskap om effekter av de tiltakene som skal vurderes økonomisk. En stor andel av respondentene fant en slik teknisk barriere mot bruk av effektivitetsanalyser. Der slik effektkunnskap mangler, globalt eller i et spesifikt land (eller trenger å bli tilpasset en bestemt lokalitet), så utgjør dette en (relativ) barriere som trafikksikkerhetsforskere kan bidra til å redusere

gjennom sitt virke og samarbeid. Svar på andre spørsmål i undersøkelsen, som gir det vi kan kalle *underliggende* indikasjoner på barrierer, støtter opp om og detaljerer noen av hovedindikasjonene, spesielt at det fortsatt er en lang veg å gå for å bedre kunnskapen om effekter av trafikksikkerhetstiltak.

Også den økonomiske metodikken (verdsettingen) behøver å bli forbedret og standardisert, ut ifra respondentenes indikasjoner på uhensiktsmessighet, usikkerhet og upålitelighet tilknyttet både effekter og metodikken i seg selv. En rekke ulike monetære tilnærminger til transport og trafikksikkerhet blir benyttet i dag. Mens det godt kan være slik at spesifikke verdikomponenter kan variere mellom europeiske land, pga inntektsforskjeller og preferanseforskjeller, så bør ikke metodikken variere. Det er viktig å klargjøre hva økonomi er og hva det ikke er. En slik erkjennelse vil grunnleggende sett bidra til standardiseringen av prosedyrer i Europa. Økonomi er begrenset til monetiserte verdier, men omfanget av slike verdsettinger er mye videre enn det menigmann gjerne tror. Noen svar kunne indikere at beslutningstakere på trafikksikkerhetsområdet mangler viktig kunnskap om økonomisk teori, for eksempel de normative prinsippene om at økonomiske verdier er basert på individuelle preferanser og at en også benytter monetære verdier for fellesgoder.

Timing av effektivitetsanalysen i beslutningsprosessen og presentasjonen av resultatene kan ha betydning

Et interessant element er også den mulige (relative) barrieren tilknyttet den institusjonelle timingen av effektivitetsanalyse i beslutningsprosessen. Det er to motsatte hensyn for timingen. Effektivitetsanalyser bør ikke settes i gang før en bred undersøkelse av mulige tiltak er gjennomført, for å sikre at alle relevante tiltak blir inkludert. Imidlertid, det som er blitt indikert av majoriteten av respondentene er det andre hensynet – at effektivitetsanalyser bør settes i gang så tidlig som mulig for å kunne bli sterkere vektlagt i den avsluttende fasen av beslutningsprosessen. Denne institusjonelle barrieren bør ses i sammenheng med en annen barriere ved implementeringsfasen – presentasjonen av resultatene fra effektivitetsanalysene.

Halvparten av respondentene vurderte det som mulig (eller sikkert) at resultatene fra NKA ville bli gitt mer vekt i prioriteringen om de ble presentert på en annen måte. Det ble foreslått forbedret markedsføring/pedagogikk, spesielt å utheve antall sparte liv av lønnsomme tiltak. Selv om resultatet fra en NKA, nyttekostnadsbrøken, ikke viser de sparte liv og lemmer, så er det viktig å klargjøre at den monetære nytten av trafikksikkerhetstiltak faktisk i første rekke spiller en forventet reduksjon i sorg og smerte. *Markedsføring* av resultater fra effektivitetsanalyser er ikke en spesifikk oppgave for trafikksikkerhetsforskere (eller transport-/sikkerhetsøkonomer), men *formidling* av forskningsresultater er en slik oppgave. Det er viktig å få fram politikimplikasjonene fra resultatene på en måte som både menigmann og beslutningstakere forstår. Dette vil innebære både popularisering og oppriktighet. Det er ingen grunn til å skjule det faktum at økonomisk effektivitet måles i kroner og øre. Men hvis et trafikksikkerhetstiltak

eller en politikk blir vurdert som økonomisk effektiv, så er den nettopp økonomisk effektiv fordi den sparer liv og lemmer til en overkommelig kostnad.

Mer effektivitetsanalyse innebærer ikke teknokratiske institusjoner

Det er grunn til å påpeke at de institusjonelle barrierene, som i hovedsak er ansett for å være absolutte og mer framherskende i sørlige/sentrale land, muligens ikke vil være så absolutte likevel. Analogt med annen standardisering av produkter og prosedyrer som foregår i EU så kan en også tenke seg en standardisering av beslutningsgrunnlaget for trafikksikkerhetspolitikk i retning mer rutinemessig bruk av effektivitetsanalyse. Samtidig er altså erfaringen fra de nordlige landene at bruk av effektivitetsanalyser ikke nødvendigvis impliserer implementering av økonomisk effektive politikker.

Det å søke å redusere eller å fjerne barrierer mot bruk av effektivitetsanalyse i trafikksikkerhetspolitikken innebærer ikke en teknokratisk holdning om at NKA eller KEA bør diktere offentlig politikk (med politikerne som overflødige seremonimestere som strør sand på de ugjendrivelige sannheter fra økonomipresteskaper). I demokratiske systemer er politikerne valgt til å representere folkets interesser, og de er dermed berettiget til enten å følge prioritetsresultatene fra effektivitetsanalyser eller å gjøre noe annet. For øvrig ville alternativet til det representative systemet uansett ikke være NKA, som gir et monetært uttrykk for individenes/husholdningenes vilje (med ”én krone én stemme”), men referenda – ”én mann én stemme”.

ROSEBUDs eksistensberettigelse

Eksistensberettigelsen for ROSEBUD var en erkjennelse om for lite bruk av effektivitetsanalyse i europeisk trafikksikkerhetspolitikk. I dette har det ligget noen implisitte antakelser. Det har vært antatt at om beslutningstakere hadde bedre kjennskap til effektivitetsanalyser, om hvordan denne metodikken kan/bør anvendes og hvilke politikkbefalninger som følger fra analysene, så ville beslutningstakerne også bli mer positive til denne tilnærmingen. Denne antakelsen støttes i det minste delvis av resultatene fra spørreundersøkelsen, som indikerte både begrenset kunnskap om effektivitetsanalyse og om økonomisk teori generelt – en kunnskapsmangel som også kan ligge til grunn for en mer fundamental barriere. For eksempel trodde en stor andel av respondentene *ikke* at implementering av sikkerhetstiltak basert på økonomisk effektivitet ville redusere antallet dødsfall og skader, noe som er i strid med forskningsresultater.

Dette er trolig på grunn av en misforstått oppfatning om økonomi som noe som er begrenset til business, budsjetter og makrotall. Dette snevre synet på økonomi gjør det vanskelig å forestille seg at kostnadskrevende trafikksikkerhetstiltak kan være økonomisk lønnsomme. Selv om individer/husholdninger faktisk avveier både risiko, helse og miljø mot markedsgoder (penger) og tidsbruk, også gjennom sine transportvalg, så tror de fleste tilsynelatende at dette ikke har noe å gjøre med

”ordentlig økonomi”. Økonomer ser dette annerledes. De anerkjenner stort sett at verdien (nyttien) av å forhindre dødsfall og skader, i stor grad basert på individenes betalingsvillighet for å redusere risiko, vil veie såpass tungt at mange nye (men ikke alle) trafikksikkerhetstiltak vil være økonomisk effektive. Det er ikke bare moralske argumenter for økt trafikksikkerhetsinnsats, men også økonomiske argumenter. Beslutningstakerne i samferdselssektoren har så langt trolig i større grad tatt innover seg det moralske problemet med trafikkdøden enn de økonomiske. Og så, ved de endelige prioriteringene, har de for ofte gitt etter for andre transporthensyn som er mindre økonomisk lønnsomme enn forbedret trafikksikkerhet.