

Sammendrag:

En komparativ analyse av ulike typer normative premisser for transportsikkerhetspolitikken

Det viktigste manglende element for å oppnå en bedre helhet er et tallfestet mål for bedre transportsikkerhet. Denne rapporten presenterer en komparativ analyse av ulike typer normative premisser for transportsikkerhetspolitikken. Betegnelsen "normative premisser" omfatter alle utsagn om hva som er ideelt eller ønskelig, hva man ønsker å oppnå eller hvilken standard som skal tilstrebes – med andre ord alle utsagn om hvordan ting bør være. Ved å sette et slikt mål, får man et grunnlag for å beregne hvor stort budsjett og hvilke tiltak som trengs for å realisere målet. Man kan i første omgang legge til grunn at målet skal nås på billigste måte. Hvis man ønsker å ta andre hensyn enn rene økonomiske effektivitetshensyn, trengs et større budsjett enn om slike hensyn ikke skal tas. Man kan da på eksplisitt måte finne kostnadene ved å avvike fra strenge effektivitetskriterier.

Ulike typer normative premisser for transportsikkerhetspolitikken

Det kan skilles mellom ulike typer normative premisser for transportsikkerhetspolitikken. I denne studien inngår følgende typer normative premisser:

1. Visjoner, nærmere bestemt Nullvisjonen, som sier at det langsiktige idealet for transportsikkerheten er et transportsystem der ingen blir drept eller varig skadet i transportulykker,
2. Tallfestede mål og målstyringssystemer, der analysen konsentrerer seg om et målstyringssystem Statens vegvesen har foreslått for vegtrafikken,
3. Tanken om et optimalt sikkerhetsnivå, som er utledet av økonomisk velferdsteori og som fremkommer ved at man prioriterer tiltak for bedre transportsikkerhet strengt etter nyttekostnadsanalyser,
4. Tanken om et akseptabelt risikonivå, som fremkommer ved at man sammenligner risiko knyttet til transport med risiko knyttet til andre daglige aktiviteter,
5. Reguleringer og standarder, som omfatter alle lover, forskrifter og tekniske standarder der ett av hovedformålene er å fremme transportsikkerheten,

6. Incentiver og ressursallokeringsmekanismer, som omfatter offentlige budsjettssystemer og andre ordninger som bestemmer tildeling av ressurser til transportsikkerhet.

Hver av de normative premissene beskrives kort slik den i dag inngår i grunnlaget for transportsikkerhetspolitikken. De ulike typene normative premisser er sammenlignet med hensyn til fem kriterier slike premisser bør oppfylle.

Kriterier for evaluering av normative premisser

Det ligger utenfor forskningens område å si hva innholdet i normative premisser for offentlig politikk bør være. Det er derimot mulig å sammenligne ulike typer normative premisser med hensyn til overordnede kriterier som det er bred enighet om at disse bør oppfylle. De normative premissene for transportsikkerhetspolitikken er her sammenlignet med hensyn på følgende kriterier:

1. Rasjonalitet, som i svak forstand er et krav om at normative premisser bør være frie for selvmotsigelser, i sterk forstand et krav om at de bør være velbegrunnede ut fra foreliggende kunnskap,
2. Rettferdighet, som i denne studien er definert som et krav om at normative premisser skal fremme en rettferdig fordeling av risiko i transport bedømt ut fra John Rawls' rettferdighetsprinsipper,
3. Etisk forsvarlighet, som i svak forstand betyr at normative premisser for transportsikkerhetspolitikken ikke skal lede til etiske dilemmaer, i sterkere forstand at de er bedre etisk begrunnet enn andre tenkelige normative premisser,
4. Demokratisk legitimitet, som betyr at normative premisser skal ha fremkommet gjennom en demokratisk prosess og nyte stor oppslutning blant befolkning og beslutningstakere,
5. Enkelhet og entydighet, som betyr at normative premisser er lette å forstå riktig og at det er lett å avgjøre når realiteten er i samsvar med dem og når den ikke er det.

Ved å kombinere premisstyper (6 ulike) og kriterier (5 ulike) fremkommer en referanseramme for analysen. De viktigste resultatene er oppsummert nedenfor.

Resultater av den komparative analysen

Nullvisjonen

Nullvisjonen er fra 1999 det langsiktige idealet for transportsikkerhetspolitikken i Norge. Den omfatter alle transportgrener. Nullvisjonen tillegger sikkerhet en dimensjonerende rolle ved utforming av transportsystemet og avviser uttrykkelig en avveining mellom ulike mål som betyr at man godtar mer enn null drepte eller varig skadde i transportsystemet. Et slikt kompromissløst standpunkt vil ikke bli regnet som rasjonelt i henhold til moderne normative teorier om rasjonelle beslutninger. Disse teoriene har i stedet lagt stor vekt på hvordan man kan håndtere komplekse verdisystemer og mål som delvis er i konflikt med hverandre.

Det kan dessuten reises tvil om Nullvisjonens vitenskapelige grunnlag er tilstrekkelig utviklet. De fartsgrenser som er lansert som forenlige med Nullvisjonen vil ikke sikre null drepte eller varig skadde, i det minste ikke hvis mopeder og motorsykler fortsatt skal tillates brukt.

En full realisering av Nullvisjonen vil føre til en mer rettferdig fordeling av risiko mellom ulike transportgrener og trafikantgrupper.

Nullvisjonen er blitt lansert som et etisk riktigere ideal for transportsikkerheten enn andre idealer. I prinsippet kan imidlertid også Nullvisjonen lede til etiske dilemmaer, selv om det på kort sikt er lite sannsynlig at disse dilemmaene faktisk vil oppstå.

Nullvisjonen avviser bruk av nyttekostnadsanalyser for å prioritere sikkerhetstiltak, men godtar kostnadseffektivitetsanalyser. Nullvisjonen har bred oppslutning blant beslutningstakere i Norge. Mindre er kjent om oppslutningen blant folk flest, men man må anta at også den er høy. Nullvisjonen representerer et meget klart og entydig ideal, selv om hva som bør være den presise definisjonen av varig skade kan diskuteres.

Tallfestede mål og målstyringssystemer

Analysen tar utgangspunkt i et sett av mål og et målstyringssystem for vegsektoren som er foreslått av Statens vegvesen. Det understrekes at dette systemet ennå kun er et forslag og ikke er gjennomført. Det er foreslått et tallfestet mål for år 2020 for reduksjon av antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken. Videre er det foreslått til sammen 21 mål for ulike tilstander i vegtrafikken, knyttet til trafikantatferd, kjøretøysikkerhet og vegenes sikkerhet.

Et tallfestet mål, eller et sett av slike mål, kan betraktes som rasjonelt hvis det er fritt for selvmotsigelser og i prinsippet kan tenkes å bli oppnådd. Når det gjelder de mål Statens vegvesen har foreslått, må mange av dem betraktes som urealistiske og slik sett lite rasjonelle.

Full realisering av de mål Statens vegvesen har foreslått, vil ikke føre til en mer rettferdig fordeling av risiko mellom trafikantgrupper.

Komplekse målstrukturer kan ha etisk problematiske implikasjoner. Det kan imidlertid ikke pekes på noen slike implikasjoner av de mål Statens vegvesen har foreslått.

Demokratisk legitimitet knyttet til ikke å ha tallfestede mål kan sies å foreligge ved at norske politikere til nå ikke har støttet tallfestede mål for bedre transportsikkerhet. Skal det foreslåtte målstyringssystemet fungere må den demokratiske prosess gi klare vedtak om målene.

Et tallfestet mål om å redusere antallet skadde eller drepte er lettfattelig og entydig, men når man skal bedømme graden av måloppnåelse, bør det tas hensyn til tilfeldig variasjon i antallet skadde og drepte.

Optimal sikkerhet

Tanken om at det finnes et optimalt nivå på transportsikkerheten har sitt opphav i moderne økonomisk velferdsteori, som utgjør teorigrunnlaget for nyttekostnadsanalyser. Et optimalt sikkerhetsnivå vil bli realisert hvis man gjennomfører alle sikkerhetstiltak der grensenytten er lik eller større enn grensekostnadene og avstår fra å gjennomføre tiltak der grensenytten er mindre enn grensekostnadene. Det er utført en analyse av hva som er optimalt nivå på sikkerheten i vegtrafikk, men ikke i de andre transportgrenene. Analysen antyder at det er optimalt å redusere antallet drepte i vegtrafikk til 138 i 2020, mot et forventet antall drepte på 285 uten tiltak.

Gitt at man godtar grunnsetningene i økonomisk velferdsteori, er et optimalt nivå på sikkerheten den økonomisk sett mest rasjonelle løsningen som kan tenkes. Et optimalt sikkerhetsnivå vil ikke medføre en mer rettferdig fordeling av risiko. Det knytter seg en rekke mulige etiske dilemmaer til en politikk der tiltak for bedre transportsikkerhet bygger utelukkende på etterspørselen etter transportsikkerhet, slik den fremkommer gjennom betalingsvilligheten for redusert risiko. De fleste av disse etiske dilemmaene har sammenheng med at betalingsvilligheten for bedre sikkerhet ikke er en lineær funksjon av risikonivået, størrelsen på risikoendringen eller inntekten. Noen vil også mene at økonomisk verdsetting av liv og helse er uetisk.

En forestilling om et optimalt sikkerhetsnivå har lav demokratisk legitimitet i Norge. Et slikt ideal kan heller ikke regnes som enkelt eller entydig. Det er tvert om meget komplisert, og det vil i praksis være bortimot umulig å fastslå om et bestemt oppnådd sikkerhetsnivå faktisk er optimalt eller ikke.

Akseptabel risiko

Tanken om akseptabel risiko springer ut av en sammenligning av risikonivået i ulike menneskelige aktiviteter. Slike sammenligninger viser uten unntak at reiser og transport er forbundet med en høyere risiko for å omkomme ved ulykker per 100 millioner persontimer enn i noen annen daglig aktivitet som de fleste mennesker utfører. På bakgrunn av dette har det vært argumentert med at dagens risiko i transportsystemet er uakseptabelt høy.

Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å komme noe særlig lengre enn dette i forsøkene på å definere et akseptabelt risikonivå for transport. Psykometrisk forskning viser at det er mange egenskaper ved en risiko som påvirker synet på hvor akseptabel den er. Disse egenskapene omfatter blant annet frivilligheten i eksponering for risikoen, graden av egenkontroll over den og potensialet for katastrofer. Det har hittil vist å være umulig å integrere de ulike dimensjonene til en helhetlig oppfatning om akseptabel risiko. Kriteriene spriker og kan ikke lett veies sammen til en helhetsvurdering.

Det må derfor konkluderes med at det er umulig å begrunne rasjonelt ett bestemt nivå for akseptabel risiko. Det er heller ikke klart hvilke implikasjoner tanken om akseptabel risiko har for rettferdighet i fordeling av risiko. Ytterst få analyser av de etiske implikasjoner av tanken om akseptabel risiko foreligger; disse få analysene bidrar vel så mye til å tåkelegge problemet som til å avklare det. Det er

ikke kjent om et ideal om akseptabel risiko vil ha høy legitimitet. Idealet er komplekst og oppfyller ikke kravet om enkelhet og entydighet.

Det konkluderes med at tanken om akseptabel risiko er så vanskelig å operasjonalisere at den bør forlates helt og holdent som en del av det normative grunnlaget for transportsikkerhetspolitikken.

Reguleringer og standarder

Transportsektoren er gjennomregulert. Det finnes en rekke lover, forskrifter og tekniske standarder som til sammen har et omfang på flere tusen sider. For mange av reguleringene er et hovedmål å fremme transportsikkerheten. Det er liten tvil om at mange reguleringer faktisk fremmer transportsikkerheten, men det gjelder ikke alle reguleringer.

En rasjonell regulering av risiko innebærer at man regulerer en risikofaktor som gir et vesentlig bidrag til ulykker og skader, samtidig som denne risikofaktoren ikke er selvregulerende, og brudd på reguleringene kan forventes å bli håndhevet i tilstrekkelig grad til at reguleringene i hovedsak etterleves. Ikke alle reguleringer som finnes i dag oppfyller dette kravet til rasjonalitet. Blant reguleringer som ikke gjør det, er helsekrav til førere og krav til føreropplæring.

Reguleringer kan i prinsippet bidra til en mer rettferdig fordeling av risiko, men lite er kjent om de faktiske virkninger. Enkelte av dagens reguleringer er etisk problematiske, spesielt helsekrav til førere og krav til føreropplæring. Noen reguleringer nyter stor legitimitet, andre blir brutt i massivt omfang uten at dette oppfattes som noe stort problem. Reguleringene er som helhet meget kompliserte, men siden de forhold som skal reguleres også er kompliserte, er det lite trolig at reguleringene kan forenkles særlig mye.

Incentiver og ressursallokeringsmekanismer

Betegnelsen incentiv sikter her til enhver motivasjonsfaktor som oppmuntrer til bestemte handlinger eller til å favorisere visse interesser fremfor andre.

Ressursallokeringsmekanismer er alle institusjonelle forhold som bestemmer allokering av ressurser i offentlig sektor, spesielt offentlige budsjetters størrelse og innretning. Ressursallokering er alltid forankret i, og er et resultat av, incentivstrukturer som predisponerer til bestemte handlemåter.

Offentlig ressursallokering i Norge er sterkt påvirket av spill-liknende situasjoner der myndigheter fra ulike sektorer og nivåer forhandler med hverandre. Den geografiske fordelingen av midler til tiltak for bedre transportsikkerhet kan modelleres som likevektsløsningen i et spill mellom lokale og sentrale myndigheter. Ressursbruken er kjennetegnet av stor geografisk spredning. Dette kan trolig forklares med at geografisk ressursfordeling i Norge langt på veg oppfattes som et nullsumspill; et prosjekt i kommune A blir av kommune B oppfattet som et tilsvarende tap. For å minimere konflikter resulterer dette i en stor geografisk spredning av tiltak.

Denne ressursallokeringen er et resultat av strategisk rasjonell handling hos lokale og sentrale myndigheter. Ressursallokeringen avviker mange ganger betydelig fra

normativ rasjonalitet. Den kan betraktes som rasjonell ut fra aktørenes strategiske tilpasning, men ikke som normativt rasjonell, siden den kan resultere i ineffektiv ressursbruk.

Den store geografiske spredningen i ressursbruk til transportsikkerhet i Norge kan betraktes som et bidrag til geografisk rettferdighet. Hvis ressursene ble fordelt strengt etter økonomiske nyttebetraktninger (gitt at regional spredning ikke tillegges en egen nytteverdi i disse analysene), ville en større andel tilfalle sentrale strøk av landet.

Det foreligger ingen klare etiske retningslinjer for offentlig ressursallokering til transportsikkerhet. Det er lett å tenke seg flere retningslinjer her som strider mot hverandre, men som alle har en viss plausibilitet. Dette innebærer at etikken trolig bare kan gi begrenset veiledning med hensyn til allokering av offentlige ressurser.

Med hensyn til demokratisk legitimitet, må dagens system for ressursallokering betraktes som legitimt.

Mekanismene bak dagens ressursallokering er ikke enkle eller gjennomsiktede. Trolig har folk flest bare vage forestillinger om hvordan denne ressursallokeringen fremkommer.

Tabell S.1 oppsummerer de viktigste resultatene av analysene.

Tabell S.1: Resultater av komparativ analyse av normative premisser for transportsikkerhetspolitikken

Premisstyper	Kriterier for sammenligning av normative premisser				
	Rasjonalitet	Rettferdighet	Etisk begrunnelse	Demokratisk legitimitet	Enkelhet og entydighet
Nullvisjonen	Gir leksikografisk prioritet til sikkerhet	Vil gi mer rettferdig fordeling av risiko	Etiske dilemmaer kan ikke utelukkes	Høy	Høy
Tallfestede mål	Komplekse målstrukturer kan være inkonsistente	Avhengig av målenes innhold	Problemer kan ikke utelukkes	Politisk motvilje mot tallfestede mål	Hovedmål kan være enkle og entydige; delmål mer komplekse
Samfunns-økonomisk optimalitet	Bygger på et stringent rasjonalitets-ideal	Sikrer ikke nødvendigvis rettferdige resultater	Etiske dilemmaer kan ikke utelukkes	Lav	Lav; optimalitet er et komplekst begrep
Akseptabel risiko	Et bestemt nivå for akseptabel risiko er vanskelig å begrunne rasjonelt	Sikrer ikke nødvendigvis rettferdige resultater	Analyser av mulige etiske implikasjoner foreligger ikke	Ukjent; har vært lite drøftet med hensyn til transport i Norge	Komplekst; mange hensyn bestemmer akseptabel risiko
Reguleringer og standarder	Rasjonelle hvis de gjelder viktige risikofaktorer	Lite treffsikkert virkemiddel for å fremme rettferdighet	Varierer; god for noen reguleringer, mindre god for andre	Varierende; høy for noen reguleringer, ikke så høy for andre	Reguleringene er detaljerte og komplekse
Incentiver og ressurs-allokerings-mekanismer	Har preg av spillsituasjoner mellom ulike myndigheter	Sikrer geografisk utjevning og rettferdighet	Ulike normer kan tenkes; etisk underbestemt	Høy	Lav; innviklede forhandlings-prosesser

Forbedring av de normative premisser for transportsikkerhetspolitikken

Det ligger utenfor denne studiens rammer å gi råd om utformingen av de normative premisser for transportsikkerhetspolitikken. Man kan imidlertid knytte de ulike premisstypene tettere sammen, slik at de utgjør et mer helhetlig grunnlag for transportsikkerhetspolitikken. Dette kan oppnås uten å endre systemets grunnleggende spilleregler. Tabell S.2 viser hvordan ulike typer normative premisser kan knyttes nærmere til hverandre og danne et helhetlig grunnlag for transportsikkerhetspolitikken. Formuleringen om et tallfestet mål må kun oppfattes som et eksempel, ikke som et forslag til hvilket mål man bør sette.

Tabell S.2: Forslag til normative premisser for transportsikkerhetspolitikken utformet som et hierarki

Grunnleggende ideal	Det endelige mål er et transportsystem der ingen blir drept eller varig skadet i transportulykker.
Ambisjon om forbedring	I perioden fram til år 2020 er målet at antallet drepte eller varig skadde i transportulykker skal bli halvert sammenlignet med årlig gjennomsnitt for perioden 2003-2006.
Ansvar for forbedring	Myndigheter og produsenter av transportmidler skal sikre at ingen blir drept eller varig skadd dersom de oppfører seg i samsvar med systemets spilleregler.
Tildeling av ressurser	Transportsikkerheten skal tilføres de ressurser som er nødvendige for å realisere de mål som er satt for bedring av sikkerheten.
Bruk av ressurser	Kriteriene for bruk av ressurser til å bedre transportsikkerheten skal være eksplisitte og etterprøvbare.

Det viktigste manglende element for å oppnå en bedre helhet er et tallfestet mål for bedre transportsikkerhet. Ved å sette et slikt mål, får man et grunnlag for å beregne hvor stort budsjett og hvilke tiltak som trengs for å realisere målet. Man kan i første omgang legge til grunn at målet skal nås på billigste måte. Hvis man ønsker å ta andre hensyn enn rene økonomiske effektivitetshensyn, trengs et større budsjett enn om slike hensyn ikke skal tas. Man kan da på eksplisitt måte finne kostnadene ved å avvike fra strenge effektivitetskriterier.

Poenget er at ved å se ulike beslutninger om mål og nødvendige tiltak i sammenheng med hverandre, så kan man utvikle normative premisser som er sterkere styrende for transportsikkerhetspolitikken enn disse premissene er i dag.