

## TRANSPORTPOLITISK DEBATT

# Transport- politiska perspektiv

Av Lars Kritz

1953 års trafikutredning tillsattes därför att många besvärliga problem vid denna tid hade uppenbarat sig inom transportsektorn. Järnvägarna hade successivt fått allt större ekonomiska svårigheter. Inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken fanns tendenser till monopolbildningar och andra konkurrensbegänsningar. Transportarbetarförbundet klagade över att arbetstidsbestämmelserna för fjärrtrafiken inte följdes. Transportväsendet ansågs ha hamnat i "obalans" med en samhälls- och transportekonomisk snedvridning av resurserna som följde. Järnvägarna och landsvägstrafiken arbetade inte på sina "naturliga" verksamhetsområden.

Dessa problem hade växt fram under en tid då transportsektorn var hårt reglerad. För landsvägstrafiken gällde en i statlig regi genomförd kontroll av nyetablering och utvidgning av befintlig åkerirörelse. Därvid tillämpades såväl behovs- som lämplighetsprövning. Vidare fanns för åkartrafiken bestämmelser om transportplikt, maximitaxor, stationsort, lokalområden m m. De sk firmabilarna fick utföra transporter endast för det egna företags räkning. Syftet med dessa regleringar var att begränsa konkurrensen dels mellan järnväg och landsväg, dels inom landsvägstrafiken. För järnvägarna gällde trafikeringsplikt, transportplikt, skyldighet att följa offentligt fastställda taxor m m.

1953 års trafikutredning tog god tid på sig att söka lösa problemen och först 1961 och 1962 kom sammanlagt tre betänkanden. Året därpå hade regeringen utformat sitt förslag till ny transportpolitik — den vid det här laget mycket omskrivna proposition 191/1963 som med stor majoritet antogs av riksdagen.

Under alla dessa utredningsår tillämpades den från 1930-talets krisår emanerande regleringspolitiken. Man kan rentav hävda att den på vissa områden kom att tillämpas

hårdhäntare än vad förordningarna egentligen föreskrev. Så t ex låg under senare delen av 1950-talet flera hundra ansökningar om tillstånd till transportförmedling (fjärrtrafik med lastbil) vilande hos statens biltrafiknämnd i avvaktan på resultaten av 1953 års trafikutredning. För SJ:s del kan man däremot peka på att vissa av de traditionella förpliktelserna urholkades till sitt innehåll, om inte formellt så dock reellt.

Vår på regleringstänkande baserade transportpolitik gällde således i princip fram till den 1 juli 1964, då den nya transportpolitiken successivt vann inträde. Hur utvecklades vårt transportväsende under alla dessa år med regleringar? Huvuddragen i utvecklingen är välbekanta. De trender som hade motiverat att 1953 års trafikutredning tillattes, förstärktes i många fall. Godstransportarbetet på järnväg (exkl lapplandsmalm) ökade under perioden 1950—63 med knappt 2,5 procent per år, medan lastbilstrafiken under samma tid visade en årlig uppgång på ca 10 procent. Förändringarna var ännu mer markerade för persontrafiken. År 1950 svarade järnvägarna för ca 38 procent av det totala antalet personkm i landet; år 1964 hade denna andel sjunkit till ca 9 procent. Från 1950 till 1964 ökade antalet personbilar från 253 000 till 1,7 miljoner. SJ:s ekonomiska svårigheter ökade och det årliga underskottet (efter avskrivningar och beräknad ränta men före driftbidrag) ökade från i genomsnitt 36 miljoner kronor per år under första hälften av 1950-talet till 260 miljoner år 1963/64.

#### ● 1963 års riksdagsbeslut — en milstolpe?

Mycken kritik har under det senaste året riktats mot 1963 års riksdagsbeslut, som ansetts ha lett till många missförhållanden inom transportväsendet. Krav på en omprövning av detta beslut har framförts, bl a

i riksdagsmotioner och vid uppvaktningar i kanslihuset. Det finns därför anledning att söka klargöra vad den nya transportpolitiken hittills inneburit och vilka effekter den haft på olika transportmarknader.

Det har i olika sammanhang varit vanligt att presentera den nya transportpolitiken genom en uppräkningslista av de nya bestämmelser som reformprogrammet innehöll. Två trendbrott i den näringspolitiska utvecklingen är emellertid relativt sällsynta och lagar och förordningar ger ofta ett visst spelrum för olika tolkningar och tillämpningar. De nya bestämmelser som successivt införts fr o m 1964 bör därför klassificeras efter de *faktiska* förändringar de innehöll. Med detta synsätt skulle innehållet i den nya transportpolitiken kunna grupperas på följande sätt: 1. En kodifiering av en praxis, som redan tidigare tillämpades, 2. En fortsättning eller ytterligare markering av trender, som gällde redan före 1964, 3. Helt nya bestämmelser. Hur den nya transportpolitiken kan värderas utifrån dessa bedömningsgrunder skall i det följande helt kort diskuteras.

#### 1. Kodifiering av en tidigare praxis

Till denna grupp torde man kunna hänföra slopanDET den 1 juli 1966 av bestämmelserna för SJ om likabehandling av kunder och kravet att alla taxor skulle vara offentliga. Redan 1949 fick järnvägarna viss dispens från kravet att offentliggöra ändringar i taxorna och genom den ökade förekomsten av speciella fraktavtal blev offentlighetsprincipen och likabehandlingskravet mer och mer illusoriska. Redan 1958 transporterades ca 40 procent av vagnslastgodset (exkl lapplandsmalm) till nedsatta avgifter; år 1963 hade denna andel ökat till 66 procent.

Transportpliktens slopanDE den 1 juli 1966 för såväl affärsbanenätet som den yrkesmässiga lastbilstrafiken torde också

närmast ha varit av formell karaktär, liksom att transporter av fyllnads- och returgoods i samband med mjölktransporter från den 1 juli 1964 undantogs från behovsprövningen. Paradexemplet på en kodifiering av en tidigare praxis finner man emellertid inom persontrafiken. Här beslöts bl a att yrkestrafikförordningen från den 1 juli 1964 inte skulle gälla för de fall ägare av personbil mot ersättning medtog andra personer vid färd till och från arbetsplats. 1953 års trafikutredning konstaterade i detta sammanhang att "det är ett faktum att de nuvarande bestämmelserna om sambruk av privata personbilar för arbetsresor icke ingått i det allmänna rättsmedvetandet och att de därför icke i större utsträckning respekteras".

## 2. Fortsättning på tidigare trender

De punkter på det transportpolitiska reformprogrammet som kan placeras under denna rubrik hänför sig närmast till järnvägarna. Främst gäller det utvecklingen på taxeorrådet. Principiellt sett har inga nyheter inträffat efter den 1 juli 1964, möjligen med undantag för de sk stationsrelationsstarifferna. Taxereformerna under efterkrigstiden har tagit sikte på ett ökat hänsynstagande till kostnaderna och konkurrenssituationen för olika transportuppdrag, bl a via ett ökat frångående av den klassiska värdeparifferingen för godstrafiken och en relativ fördyring av styckegodstrafiken. De förändringar som skett i SJ:s taxor de senaste åren skulle ha kunnat äga rum även inom ramen för den transportpolitik som gällde före 1964.

Vad gäller de trafiksvaga bandelarnas ställning kan det diskuteras om den nya transportpolitiken innebar något helt nytt eller närmast en helhjärtad anslutning till ett tidigare etablerat betraktelsesätt. Redan från 1958/59 lämnades en partiell subven-

tion via allmänna skattemedel för driften av de trafiksvaga bandelarna. Från 1964/65 kompengades SJ helt för trafikeringsplikten på dessa.

Till gränszonen mellan grupp 2 och 3 kan också räknas utökningen av antalet undantagstransporter inom yrkesmässig lastbilstrafik. "Undantagslistan" utökades något, men tanken att vissa transporter ej behövde falla under yrkestrafikförordningens bestämmelser eller bli föremål för behovsprövning var inte alls ny.

## 3. Nyheter

Det kanske mest radikala inslaget i den nya transportpolitiken gällde lastbilstransporterna. Enligt 1963 års principbeslut skulle behovsprövningen successivt lättas och tanken var att den så småningom skulle slopas fullständigt. För fordon om högst 4 tons maxilast och för sk specialbilar slopades den helt den 1 juli 1966.

Från 1950 till den 1 juli 1964 ökade åkarbilarnas totala lastkapacitet med i genomsnitt 10 procent per år. De därefter gällande lättnaderna i behovsprövningen kan avläsas i följande uppgifter över lastkapacitetens utveckling:

1964/65	+18,1 procent
1965/66	+15,5 „
1966/67	+14,1 „
1967/68	+ 9,5 „

Det är uppenbart att den nya transportpolitiken ledde till en momentan ökning av åkarbilarnas totala lastkapacitet. Detta kan tolkas som att det fanns ett "uppdämt" behov av ökad kapacitet, vilket också snabbt tillfredsställdes; redan 1967/68 var öknings-takten "normal" igen.

Till nyheterna i reformprogrammet bör naturligtvis — och inte minst — räknas själva grundsynen på hur man skulle kunna

få till stånd ett smidigt fungerande transportväsende. Regleringstänkandet ersattes med vad man kan kalla en frikonkurrens-ideologi. Som viktig hörnsten i denna in-gick kostnadsansvars-principen, vilken innebar att varje trafikgren helt skulle täcka sina samhällsekonomiska kostnader. I syfte att klarlägga kostnadsansvars-principens praktiska konsekvenser tillsattes senare två statliga utredningar, bilskatteutredningen och vägkostnadsutredningen, vilka fortfarande arbetar.

Kan 1963 års riksdagsbeslut betraktas som en milstolpe i vår transportpolitiska utveckling? Mot bakgrunden av den värdering som här gjorts av vad de nya bestämmelserna *de facto* innebar, kan man inte svara ett oförbehållsamt ja på den frågan. Det var utan tvekan fråga om en "ideologisk" nyorientering i och med att regleringstänkandet i princip övergavs. Men i praktiken innebar reformprogrammet i många fall en formell anpassning till en praxis som successivt utvecklats. I andra fall tog man ytterligare några steg på en väg som anträtts långt tidigare. Den nya transportpolitiken var inte på alla punkter så ny som den ofta framställs.

### ● Trafikutvecklingen

De villkor, som de olika transportmedlen arbetar under, har således inte förändrats "över natten". Mot den bakgrunden kan man knappast vänta sig att 1963 års riksdagsbeslut på ett dramatiskt sätt skall avspegla sig i trafikutvecklingen. Så har heller inte varit fallet.

Under hela 1950-talet var den långsiktiga trenden för järnvägarnas godstrafik endast svagt uppåtriktad. Antalet tonkm (exkl lapp-landsmalm) ökade med i genomsnitt endast 2,2 procent per år från 1950 till 1960. Konjunktursvängningarna i transportarbetet var emellertid stora och detta sedan decennier

Tabell 1. Den årliga procentuella förändringen av godstransportarbetet inom SJ:

År	Styckegods	Vagnlast-gods	Totalt
1960	± 0,0	+ 9,9	+9,3
1961	+1,6	± 0,0	+0,1
1962	-0,6	+ 1,0	+0,8
1963	-2,5	+10,1	+9,3
1964	-1,6	+ 3,2	+3,0
1965	-1,8	+ 5,9	+5,5
1966	-5,9	+ 6,5	+5,9
1967	-6,4	- 4,9	-5,0

tillbaka välbekanta mönster har fortsatt under 1960-talet. Detta framgår av tabell 1.

Hittills under 1960-talet har SJ:s godstrafik visat en snabbare genomsnittlig årlig ökning än under 1950-talet. Högkonjunkturåret 1963 framträder klart i tabellen, liksom konjunkturedgången 1967.

För lastbilstransporterna finns tyvärr inte lika god statistik som för järnvägarna. Tillgängliga beräkningar visar emellertid att lastbilarnas transportarbete ökat väsentligt snabbare än järnvägarnas. Under perioden 1950—66 ökade antalet tonkm på landsväg med nära 12 procent per år.

Utvecklingen år för år kan via officiell statistik följas endast för den yrkesmässiga fjärrtrafiken med lastbil. Den svarar dock endast för ca 13 procent av allt godstransportarbete på landsväg.

Även i tabell 2 avspeglas konjunkturutvecklingen i förändringarna av transportarbetet, fastän mindre markant än för järnvägstrafiken. Högkonjunkturen 1963—64 och den kraftiga dämpningen av den ekonomiska aktiviteten under 1967 framgår klart.

Eftersom efterfrågan på godstransporter utgör vad som brukar kallas härledd efter-

**Tabell 2. Den årliga procentuella förändringen av antalet tonkm i yrkesmässig fjärtrafik**

År	procent	År	procent
1960	+12,6	1964	+16,5
1961	+11,1	1965	+14,7
1962	+8,2	1966	+13,7
1963	+16,4	1967	+3,0

frågan, är det ganska naturligt att finna denna goda samvariation mellan produktion och transportarbete. Produktionen av konsumtions- och investeringsvaror kräver transportinsatser liksom också distributionen av de färdiga produkterna. Efterfrågan på transporttjänster är därför mer eller mindre direkt sammankopplad med efterfrågan på varor.

#### ● Lastbilen — boven i dramat?

Den kritik som från fackligt håll och i många dagstidningar riktas mot effekterna av den nya transportpolitiken har främst tagit sikte på lastbilstrafikens utveckling, speciellt vad man kallar den "tunga" trafiken. Man påstår att svåra missförhållanden råder inom transportväsendet och Dagens Nyheter hävdade i en ledare (den 31 januari 1969) att vi fått "en dyrbar vägterror i landsvägstågen". Symptomen på att något är fel anses uppenbara sig på bl a följande områden:

1. Trafiksäkerheten
2. Trängseln på vägarna
3. SJ:s försämrade ekonomi
4. Miljöförhållandena

Den diagnos man ställer är enkel: den tunga lastbilstrafiken är skulden till allt fler trafikolyckor, till ökad trängsel i trafiken, till luftföroreningar och buller och till SJ:s

växande underskott. Är verkligen den tunga lastbilstrafiken "boven i dramat"?

Det finns i dag ca 138 000 lastbilar. Av dessa har hälften en bärighet på under 2 ton, d v s är närmast att betrakta som personbilar. Endast 13 000 är tunga fordon med en maximilast på 10 ton och däröver. Flertalet av dessa går i lokaltrafik (under 100 km) för transporter av bl a grus, schaktmassor, olja, bensin och skogsprodukter. Endast ca 5 000 lastbilar är sk långtradare och dessa presterade år 1966 ett trafikarbete på ca 300 miljoner fordonskm. Samtliga personbilar, bussar och lastbilar rullade samma år ca 33 miljarder km, vilket betyder att långtradarna svarade för under 1 procent av det totala trafikarbetet på vägarna.

Mot denna bakgrund är det svårt att tänka sig att långtradarna skulle utgöra ett allvarligt problem inom trafiken. Vi bygger inga motorvägar för dessa 5 000 fordon utan i stället för våra 2 miljoner personbilar. Sedan 1955 har antalet personbilar *årligen* ökat med ca 110 000, d v s ett nära nog lika stort antal som det *totala* lastbilsbeståndet. När trängseln på vägarna och trafiksäkerheten diskuteras skjuter många in sig på långtradarnas roll. Med tanke på ovanstående data torde skallet mot den tunga trafiken vara minst sagt överdrivet. Personbilismens expansion tycks helt glömmas bort.

Det sistnämnda gäller också i fallet SJ:s ekonomi. Åren 1946—50 hade persontrafiken sin största relativa betydelse för järnvägarnas ekonomi och svarade då för 39 procent av de totala intäkterna. Åren 1964—66 hade dess andel av trafikintäkterna minskat till knappt 30 procent. I absoluta tal ökade persontrafikintäkterna med 66 procent från 1950 till 1966, medan intäkterna från godstrafiken under samma tid steg med 145 procent.

Till följd av personbilismens expansion

har antalet kortväga järnvägsresor minskat mycket kraftigt. Enbart mellan åren 1960 och 1966 sjönk antalet resor på avstånd under 100 km från 71 till 49 miljoner. Antalet långa järnvägsresor (över 400 km) ökade däremot under samma tid från 3,0 till 3,5 miljoner. Som jämförelse kan nämnas att inrikesflyget år 1966 befordrade nä-

ra 0,8 miljoner passagerare; år 1968 nådde man upp till siffran 1 miljon passagerare. Med hänsyn till den omvandling som under lång tid ägt rum på resemärnaderna är det kanske inte omotiverat att söka orsakerna till SJ:s växande ekonomiska problem på flera håll än hos den tunga lastbilstrafiken.

#### Citatbanken

Det banksamarbete som utvecklats på det nordiska området under senare år är intressant. Vi har i viss utsträckning kunnat göra våra banker större i internationellt hänseende genom att bredda basen till ett nordiskt samgående, och det är en utvecklingstendens som ytterligare kan fortsätta.

L-E Thunholm