

Politiken för resande i glesa bygder

Översikt och policyanalys

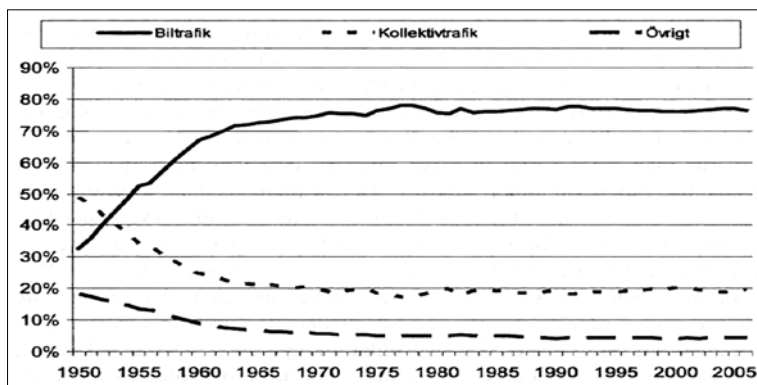
Från och med 1960-talet har staten i större utsträckning än tidigare påtagit sig ansvaret för att även människor som bor i glest befolkade regioner skall ha tillgång till arbetsmarknader och service. De trafikpolitiska målsättningarna har utformats så att de fångar upp behoven hos den kvarboende och stationära befolkningen som är beroende av pendling till arbete och service i olika centralorter (Proposition 2008/09:93). I det här avseendet har det varit nödvändigt för staten att göra ett övervägande när det gäller vilka transportslag som skall stimuleras för att uppnå den önskvärda tillgängligheten på glesbygden och vilka styrmedel som då skall införas.

Syftet med den här artikeln är att beskriva och analysera den statliga politik som varit riktad mot resande i glesa bygder sedan 1960-talet när det gäller inriktningen och balansen mellan olika transportslag. Den frågeställning som jag försöker besvara är därför: Mot vilken typ av resande har de statliga åtgärderna riktats och hur har politiken då utformats? När det gäller transportslagen, kommer jag att fokusera på bilism och kollektivtrafik med buss och tåg då dessa är de vanligaste transportmedlen inom glesa bygder.

Politiken för bilism på glesbygden

Under efterkrigstiden fick bilism och vägbyggande en ledande roll inom samhällsbyggnaden. Motoriseringen blev i det här avseendet en del av välfärdsstatsprojektet (Lundin 2008:24–26, Blomkvist 2001). I likhet med övriga åtgärder inom den territoriellt egalitära välfärdsstaten spreds därför vägbyggandet till hela landet. Bilresor stimulerades även genom införandet av möjligheten till avdrag i deklarationen för resor med bil till arbetet (Kågeson 2007:46). Resultatet av denna process blev att bilägandet spreds även till perifera regioner (Lindgren & Pettersson 2009, Lindgren et al, kommande).

Prioriteringen av bilismen medförde att den snabbt blev det ledande trafikslaget på bekostnad av kollektiva trafikslag som buss och järnväg. Denna utveckling framgår av figur 1, som beskriver bilismens respektive kollektivtrafikens andel av persontrafikarbetet i Sverige under perioden 1950–2005. Kollektivtrafikens andel sjönk relativt kraftigt under perioden 1950–1970, då biltransporternas andel av resandet gick starkt framåt från cirka 30 procent till 75 procent. Sedan 1970 har relationen mellan bilens och kollektivtrafikens andel av de svenska persontransporterna i stort sett

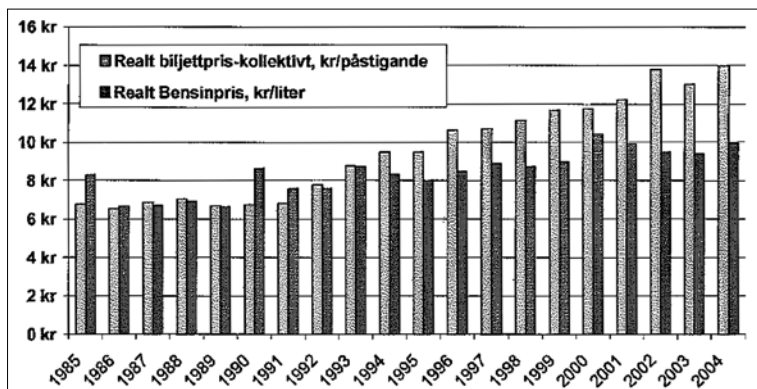


Figur 1. Andel kollektivtrafik av persontrafikarbetet i Sverige 1950–2005. Figuren är hämtad från Trafikutskottets betänkande 2006/07:TU4.

varit konstant. De kollektiva transportslagen har inte kunnat ta igen några av de marknadsandelar som de förlorade till biltransporterna under efterkrigstiden.

En viktig del av förklaringen till bilismens snabba framväxt kan naturligtvis bero på att bilen i jämförelse med andra transportmedel erbjuder större flexibilitet och mobilitet för hushållens resor och därmed blir ett mer attraktivt transportsätt än tåg och buss. I tätorterna inom de glesa bygderna upplever bilisterna sällan problem som köer, trängsel och problem att hitta parkering, vilka brukar framhållas som de vanligaste argumenten för att välja ett annat trafikslag än bilen (Kågesson 2007:43–45).

Det finns dock ytterligare faktorer som tyder på att bilismens starka ställning inom transportarbetet inte enbart är ett resultat av konsumenternas preferenser. Exempelvis visar figur 2 att den reala prisutvecklingen för kollektiv- och biltrafiken under perioden 1985–2004 har varit ojämn. Kollektivtrafiken har haft en mindre gynnsam kostnadsutveckling i förhållande till bilismen sedan 1993. Biljettpriserna inom kollektivtrafiken har då ökat mycket snabbare än bensinpriset. När det gäller priset per kilometer har priset för en kollektivresa stigit cirka 28 procent mer jämfört med bilresor under perioden 1994–2004 (Transek 2006:8).



Figur 2. Den reala prisutvecklingen för kollektiv- och biltrafiken 1985–2004. Figuren är hämtad från Transek 2006:7.

Under de senaste decennierna har transportpolitiken inte gynnat biltrafiken i lika stor utsträckning som tidigare. Exempelvis har det införts trafikpolitiska målsättningar för att reducera koldioxidutsläpp och användandet av fossila bränslen. Det är därför rimligt att göra antagandet att de långsiktiga asymmetriska relationer som beskrivs i figur 1 och figur 2 inte enbart beror på att bilismens ställning inom trafikpolitiken utan även går att relatera till att kollektivtrafiken på något sätt missgynnas inom transportpolitiken. I det följande kommer jag att diskutera detta antagande genom att redovisa den statliga politiken gentemot kollektivtrafiken i glesa bygder.

Politiken för kollektivtrafik i glesa bygder

Från och med 1961 infördes statliga bidrag till busstrafiken i glesbygder. Dessa fördelades genom den så kallade »Bussbidragsnämnden». Trots denna åtgärd blev busstrafiken i glesa bygder inget framträdande område inom transportpolitiken (Sannerstedt 1979:186–187). Bussbidragen fasades ut och upphörde slutligen 1987 (Engström, Johanson & Molt 1993). Den statliga styrningen av kollektivtrafiken fokuserades istället mot att reglera de regionala trafikhuvudmännens handlingsutrymme. Genom trafikhuvudmannareformen 1978 tilldelade staten det politiska och ekonomiska ansvaret för kollektivtrafiken till ett organ i varje län. Trafikhuvudmannareformen fullbordades under 1980-talets senare hälft genom att trafikhuvudmännen från och med 1989 upphandlade trafiken från entreprenörer under marknadsmässiga former (Ds K 1984:3, Proposition 1984/85:168).

Staten har därmed låtit trafikhuvudmännen avgöra sin trafikförsörjning och på detta sätt tillåtit kollektivtrafiken att variera i olika delar av landet (SOU 1997:35:312–313). En studie bland ett antal trafikhuvudmän som genomfördes i slutet av 1990-talet visar i det här avseendet att upphandlingar inte uppfattades eller användes som ett styrmedel för att uppnå de trafikpolitiska målsättningarna relaterade till kollektivtrafiken. Upphandlingarna har istället i första hand använts som ett sätt att spara pengar, vilket har medfört att kvalitén inom kollektivtrafiken har sjunkit (Börjesson et al 1999).

I samband med den ekonomiska kris som drabbade Sverige under första delen av 1990-talet var kommuner och landsting tvungna att göra omfattande besparingar, som även påverkade kollektivtrafiken. Staten har framhållit upphandling som ett av de styrmedel som kan användas för att trafikhuvudmännen ska kunna göra sådana besparingar genom rationaliseringar av busstrafiken och därmed minska behovet av täckning med skatteutgifter från ägarna till huvudmännen (Proposition 1997/98:56 sid 68, Proposition 2001/02:20 sid 42). Därmed uppstår ett dilemma. Om en trafikhuvudman erbjuder en attraktiv och hög turtäthet, kan det leda till stora finansiella driftunderskott eller höga biljettpreiser. Vanliga strategier att hantera en sådan situation är därför taxehöjningar eller indragning av turer (SOU 2003:67 sid 303). Detta förhållande kan leda till att kollektivtrafiken tappar i attraktivitet och på längre sikt förlorar sin roll i samhället (SOU 2009:39, bilagor sid 35).

Den statliga politiken har dock inte varit helt passiv. Staten har exempelvis betalat

ut bidrag till kollektivtrafikens infrastruktur. Ett särskilt anslag för så kallade länstrafikanläggningar (LTA) infördes i samband 1988 års trafikpolitiska beslut (Proposition 1987/88:50 sid 178–180). LTA-anslaget omfattade medel till byggande av länsvägar, länsjärnvägar och kollektivtrafikanläggningar och fördelades på varje län. I 1998 års transportpolitiska beslut förordades exempelvis att LTA-medlen skulle fördelas till sådana områden som framkomlighetsåtgärder, förbättrade hållplatser och terminaler, spåranläggningar, trafikantinformation och handikappanpassning (SOU 1997:35, bilagor sid 33).

Ett område inom kollektivtrafiken där viss expansion har ägt rum är länsjärnvägarna. Ansvaret för trafiken på länsjärnvägarna överfördes till trafikhuvudmännen den 1 juli 1990 (Proposition 1987/88:50 sid 107–109). Trafikhuvudmännen har i det här avseendet satsat på att göra dessa länsjärnvägar till ett attraktivt resmedel då de ofta erbjuder snabbare resor mellan olika orter än buss och bil. Fram till 2008 var det möjligt för staten att ge bidrag till länsjärnvägarnas infrastruktur. Genom 2001 års transportpolitiska beslut infördes exempelvis ett bidrag till att förnya tågparken på länsjärnvägarna. De slitna tåg och vagnar som trafikhuvudmännen övertog från SJ i början av 1990-talet kunde därför bytas ut (Proposition 2001/02:20).

När Riksdagen i juni 2010 fattade beslut om att en ny kollektivtrafiklag skall införas från och med 2012 gjordes ett viktigt ställningstagande när det gäller framtiden för den statliga kollektivtrafikpolitiken. Denna politik kommer förmodligen inte att bli mer expansiv än tidigare. Grundtanken bakom den nya kollektivtrafiklagstiftningen, som

bygger på EG-förordningen nummer 1370/2007, är att buss- och järnvägstrafiken i varje län skall vara öppen för fri konkurrens. Även om kollektivtrafikföretag på detta sätt fritt kan etablera kommersiell kollektivtrafik, kommer det samtidigt att införas ett undantag från kravet på fri konkurrens. Det offentliga kan på detta sätt bestämma om allmän trafikplikt på vissa sträckor som då kommer att försörjas med offentligt finansierad trafik (Lagrådsremiss, Ny kollektivtrafiklag: avsnitt 5.2).

Det bör dock betonas att det förmodligen inte går att genomföra en sådan marknadsorientering som den nya kollektivtrafiklagstiftningen föreslår på samma sätt i alla delar av landet. Vissa län, exempelvis i norra Sveriges inland, har en större andel glesbygdstrafik som utgör icke-lönsamma linjer än andra län. Det offentliga kan därför inte släppa ansvaret för dessa linjer till kommersiella bussföretag på det sätt som den nya lagstiftningen föreslår. Istället kommer förmodligen en stor del av linjerna i en del län att omfattas av allmän trafikplikt, vilket kan medföra avsevärda kostnader. Det är alltså svårt att veta vilka besparingar som en marknadslösning kan innebära i sådana fall, och hur de frigjorda medlen då skall användas. Även under den nya kollektivtrafiklagstiftningen kan det därmed bli svårt att bryta den kontinuerliga negativa utveckling i vissa län som kännetecknas av indragna turer och höjda taxor.

Sammanfattning och avslutande kommentarer

Den frågeställning som studerats i den här artikeln är: Mot vilken typ av resande har de statliga åtgärderna gentemot resande i

glesa bygder riktats sedan 1960-talet och på vilket sätt har politiken då utformats? I det här avseendet går det då att konstatera att bilismen har varit det prioriterade transportslaget, som har gynnats av en expansiv och egalitär väg- och bilismpolitik. Bilismen i sig själv har dock inte enbart varit ensidigt gynnad, utan den obalans som finns mellan bilism och kollektivtrafik beror även på att kollektivtrafiken har varit relativt missgynnad. Till skillnad från inom trafik- och vägområdet har staten valt att tillämpa en passiv politik gentemot kollektivtrafiken i glesa bygder. Genom denna politik har trafikhuvudmännen endast fått ett begränsat statligt stöd.

En sådan form av asymmetri har för övrigt förekommit tidigare i den svenska transportpolitiken. Det främsta exemplet är förmodligen de förhållanden som kännetecknade järnvägspolitiken i jämförelse med väg- och sjöfartspolitiken under efterkrigstiden. Under denna period begränsades järnvägspolitiken av ekonomiska restriktioner i mycket högre utsträckning än

väg- och sjöfartspolitiken. Myndigheter som Vägverket och Sjöfartsverket kunde därigenom till skillnad från SJ föra en aktiv och expansiv politik inom sina områden. Detta förhållande innebar att investeringarna inom väg- och sjöfartsområdet var mycket större än inom järnvägsområdet, vilket ledde till att en stor andel av gods-transporterna överfördes från järnvägen till sådana transportslag (Andersson-Skog 1993, Eriksson 2009).

Inom ramen för en sådan politik har kollektivtrafiken istället utvecklats till ett reservtransportmedel i glesa bygder. Det finns ett värde för boende i glesa bygder att tillgängligheten till andra orter garanteras genom en kollektivtrafikförbindelse. Denna förbindelse fungerar som ett alternativ om det av någon anledning inte finns möjlighet att åka bil. Under normala förhållanden uppfattas detta alternativ inte som attraktivt och används därför inte. I händelse av att något fallerar vid enstaka tillfällen blir det dock ett konkret alternativ (Sandow & Westin 2007:42–43).

Referenser

- Andersson-Skog, Lena (1993) *Såsom allmänna inrättningar till gagnet men affärsföretag till namnet. SJ, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920*, Umeå Studies in Economic History Nr 17, Umeå universitet, Umeå.
- Blomkvist, Pär (2001) *Den goda vägens vänner: väg- och billobbyn och framväxten av det svenska bilsamhället 1914–1959*, Brutus Östlings bokförlag Symposion, Eslöv.
- Börjesson, Mats; Bo Enquist, Torbjörn Eriksson & Lars Haglund (1999) *Vad är en bra trafikhuvudman? Förstudie*, KFB-Meddelande 1999:688, Fritzes förlag, Stockholm.
- Ds K 1984:3, Busstrafiken: förslag till förändringar i lagstiftningen.
- Engström, Mats-G; Rikard Johanson & Anders Molt (1993) *Kollektivtrafiken i ett maktperspektiv. Handlingsutrymme – agerande – inflytande*, KFB Rapport 1993:17, Kommunikationsforskningsberedningen, Stockholm.
- Eriksson, Martin (2009) *Trafikpolitik och regional omvandling. Beslutsprocesserna om isbrytningen längs Norrlandskusten 1940–1975*, Umeå Studies in Economic History No 37, Umeå universitet, Umeå.
- Kågeson, Per (2007) *Vilken framtid har bilen?*

- En analys av vägtrafiken*, andra upplagan, SNS förlag, Stockholm.
- Lagrådsremiss, Ny kollektivtrafiklag: avsnitt 5.2. Lagstiftning med nytt förhållningssätt.
- Lindgren, Eva & Pettersson, Thomas (2009) Two sides of the same coin? Car ownership in Sweden and Norway since 1950, *Scandinavian Economic History Review* 57(2): 172–190.
- Lindgren, Eva, Lindgren, Urban & Pettersson, Thomas (kommande) Driving from the centre to the periphery? The diffusion of private cars in Sweden 1960–1975, *Journal of Transport History* 31(2).
- Lundin, Per (2008) *Bilsamhället: ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*, Stockholmia förlag, Stockholm.
- Proposition 1984/85:168, Om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg.
- Proposition 1987/88:50, Om trafikpolitiken inför 1990-talet.
- Proposition 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling.
- Proposition 2001/02:20, Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem
- Proposition 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter.
- Sandow, Erika & Westin, Kerstin (2007) Regionförstoring i glesa bygder. Kollektivtrafikens möjligheter och betydelse, TRUM-rapport 2007:1, Umeå.
- Sannerstedt, Anders (1979) *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter*, Studentlitteratur, Lund.
- SOU 1997:35, Ny kurs i trafikpolitiken, huvudbetänkande.
- SOU 1997:35, Ny kurs i trafikpolitiken, bilagor.
- SOU 2003:67, Kollektivtrafik med människan i centrum, slutbetänkande.
- SOU 2009:39, En ny kollektivtrafiklag, bilagor.
- Trafikutskottets betänkande 2006/07:TU4, *Kollektivtrafik och trafikupphandling*.
- Transek (2006) *Kollektivtrafikens marknadsutveckling – tendenser och samband*, 2006: 43, Transek AB. Rapporten är tillgänglig på: www.vinnova.se/upload/dokument/Verksamhet/Transporter/Infrastruktur/Koll_Marknadsanalys%202006-09-27.pdf (besökt 15 augusti 2009).

Martin Eriksson är forskare vid Institutionen för ekonomisk historia, Umeå universitet. Mejl: martin.eriksson@ekhist.umu.se