Transportøkonomisk institutt

Prosjektrapport

TØI

GODS FRA VEG TIL BANE:

Samferdselspolitikken som ble vekk

Transportøkonomisk institutt
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd

Postadresse: Postboks 6110 Etterstad, Oslo 6
Kontoradresse: Grenseveien 86, Oslo 6. Tlf. (02) 19 49 00
Bankgiro: Kreditkassen 6059.05.05660
Postgiro: 5 31 75 08
Telex: 72400 fotex n, nortrans, oslo
Telegram: Nortrans

Gods fra veg til bane:

Samferdselspolitikken som ble vekk

Ivar Haldorsen

NSB
Hovedadministrasjonen
Biblioteket

ISBN-82-7133-447-6

Oslo, februar 1984

Sammendrag for planskr.

Eko. 2
09tu00529

9656.2.073 NSB Hal

	Finansieringskilde(r): NTNF NSB
Prosjektrapp/Temaskriftets tittel: Gods fra veg til bane: Samferdselspolitikken som ble vekk Title of report: Transfer of goods transport from road to rail : The transport policy that disappeared	**Prosjektnummer og navn:** E-706 Gjennomføring av tiltak overfor fordelingen av godstransport mellom veg og bane. **Prosjektleder:** Ivar Haldorsen, cand polit
Forfatter(e): Ivar Haldorsen, cand polit	**Emneord:** Institusjonelle forhold Samferdselspolitikk Transportmiddelfordeling Godstransport
Sammendrag **(maks 350 anslag):** Rapporten tar for seg i hvilken grad målet om overføring av godstransport fra veg til bane er blitt nådd, og hvordan denne målsettingen er blitt fulgt opp gjennom samferdselspolitiske tiltak. Det blir pekt på trekk ved det samferdselspolitiske beslutningssystemet som har begrenset mulighetene for å følge opp denne målsettingen gjennom konkrete tiltak.	**Summary (maks 400 anslag):** The report describes to what extent the object of transferring goods transport from road to railroad has been realized, and how this object has been pursued by political actions. Attention is called to properties of the decision making system in the transport sector that have impeded the practical implementation of actions to realize this object.

Bestillingsnummer: ISBN-82-7133-447-6	Pris: kr.5o.--	**Antall sider:** 60

Forord

I 70-åra var fordelingen av godstransport mellom veg og bane et sentralt samferdselspolitisk tema. På politisk hold satte man seg som mål å få overført godstransport fra veg til bane. Med denne rapporten avsluttes et prosjekt som har tatt for seg i hvilken grad målet om overføring av gods fra veg til bane er blitt nådd, og hvilke forhold i det samferdselspolitiske beslutningssystemet som har virket inn på gjennomføringen av offentlige tiltak i lys av denne målsettingen.

Prosjektet inngår i programområdet "Styringsformer og oppgavedeling i samferdsel". Et generelt formål med prosjektet har vært å gi økt kunnskap om hva slags mål og interesser som har gjennomslagskraft i samferdselspolitikken, og hvilke forhold som virker inn på iverksettingen av offentlige tiltak.

Prosjektleder har vært Ivar Haldorsen, som også har skrevet denne rapporten.

Prosjektet har vært finansiert ved midler fra NTNF og NSB.

Oslo, februar 1984
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Dag Bjørnland
Dag Bjørnland
Instituttsjef

Knut Johannes Utvik
Knut J Utvik
Avdelingsleder

Sammendrag

Fordelingen av godstransport mellom veg og bane var i 70-åra et sentralt samferdselspolitisk tema. På politisk hold så man det som et mål å overføre godstransporter fra veg til bane.

Vi står her overfor et av de mest uttalte forsøk på å føre en sektorovergripende samferdselspolitikk her til lands. Denne rapporten tar opp følgende spørsmål: Er målsettingen om overføring av godstransport fra veg til bane blitt realisert? Hvordan har denne målsettingen vært fulgt opp i praksis gjennom samferdselspolitiske tiltak, og hvilke forhold har virket inn på gjennomføringen av tiltakene ut fra denne målsettingen?

Utviklingen innenfor de enkelte transportsektorene påvirkes av en rekke ulike offentlige tiltak, bl a investeringer og utbyggingstiltak, avgifter og transportpriser og lovreguleringer. Det er gjensidige avhengigheter mellom veg-og jernbanesektoren i den betydning at tiltak for å bygge ut vegnettet og styrke vegtransporten har konsekvenser for jernbanens konkurranseposisjon og vice versa. Gjennomføring av en politikk med sikte på å overføre gods fra veg til bane vil derfor for det første bli et spørsmål om denne målsettingen har hatt gjennomslag i begge transportsektorene, for det andre et spørsmål om tiltak innen hver sektor er blitt tilpasset hverandre slik at de "trekker i samme retning".

Resultatene av undersøkelsen kan oppsummeres som følger:

Mens den rådende transportpolitiske oppfatningen i 60-åra var at tiltak i jernbanesektoren og i andre transportgrener måtte tilpasses utviklingen i vegtransporten, skjedde det i 70-åra en betydelig endring i synet på transport-

fordelingen. Samferdselspolitikken skulle underlegges overordnede samfunnsmessige hensyn, og man måtte få en sterkere styring av transportutviklingen. Ut fra slike hensyn måtte de rutegående transportmidlenes stilling på transportmarkedet styrkes. Et ledd i dette var å overføre tungtrafikk fra veg til bane på områder hvor jernbanen hadde gode forutsetninger for å konkurrere.

Ved utformingen av samferdselspolitiske tiltak har imidlertid dette synet måttet konkurrere med andre hensyn. Dette kommer til uttrykk i de begrunnelsene som har vært gitt for de ulike tiltakene.

Jernbaneinvesteringene tok sikte på å bedre konkurranseforholdet overfor vegtransporten, men samtidig ble det forventet at de skulle fremme distriktspolitiske og andre samfunnshensyn.

Konkurranseforholdene mellom veg og bane har ikke vært noe premiss for investeringspolitikken i vegsektoren.

Ved fastsettingen av motorvognavgifter og transportpriser har statsfinansielle hensyn vært like tungtveiende som de transportpolitiske.

Samferdselsloven av 1976 er det tiltaket som mest entydig har vært rettet inn mot å styrke jernbanetransporten overfor vegtransporten. I slutten av 70-åra ble imidlertid denne målsettingen forlatt i samferdselslovgivningen.

Målsettingen om å styrke jernbanetransportens andel av godstransportmarkedet på bekostning av vegtransporten er ikke blitt oppnådd. Dette kan sees som et resultat av at flere av de offentlige investeringstiltak, pris- og avgiftspolitiske tiltak og lovgivningstiltak ikke er blitt gjennomført slik forutsetningene var. Dette utelukker

ikke at andre forhold utenfor offentlige myndigheters kontroll også har påvirket utviklingen på godstransportmarkedet.

Investeringsrammene og de fysiske utbyggingsprogrammene i jernbanens moderniserings- og rasjonaliseringsplaner er bare blitt fulgt opp et stykke på veg. Dette har ikke gjort det mulig å foreta fornyelse i det omfang som ville være nødvendig for å gjøre transporttilbudet vesentlig mer konkurransedyktig.

Ut fra målet om å styrke jernbanetransporten synes jernbanens prispolitikk å ha vært et forholdsvis "vellykket" tiltak. Omfattende bruk av individuelle fraktavtaler har ført til at de reelle transportprisene har steget langt mindre enn satsene i takstregulativet. Prisutviklingen synes å ha vært lavere enn på vegsiden. Dette har imidlertid redusert fraktinntektene slik at dekningsbidraget fra godstrafikken stadig har gått nedover.

Økningen i kilometeravgiftene på lastebiler har vært liten sammenlignet med kostnadsutviklingen i vegtransporten generelt og den alminnelige prisstigningen. Avgiftspolitikken her har altså gått i motsatt retning av ønsket om å styrke jernbanetransporten.

Når det gjelder samferdselslovgivningens løyvebestemmelser har disse i liten grad vært praktisert på en slik måte at dette kunne oppfylle intensjonene om å begrense den delen av vegtransporten som konkurrerer med jernbanen.

Samtidig har utbyggingen av riksvegnettet vært et relativt "vellykket" sektortiltak ut fra vegpolitiske målsettinger. Vegplanenes rammer og utbyggingsprogrammer er blitt fulgt opp i større grad enn jernbanens planer.

Sett under ett har ikke bruken av offentlige tiltak bidratt til å fremme målet om gods fra veg til bane.

For å forklare hvorfor de ulike tiltakene ble gjennomført slik de ble, har vi tatt for oss faktorer som har betydning for motivasjonen til å gjennomføre tiltak og forhold som avgjør kapasiteten til å sette tiltakene ut i livet.

På motivasjonssiden har forutsetningene for å gjennomføre tiltakene slik at de styrket jernbanens stilling på transportmarkedet, vært mangelfulle. Ulike og dels motstridende hensyn har gjort seg gjeldende ved utformingen av tiltak. Overordnede politiske signaler har derfor manglet eller vært uklare, både når det gjelder jernbaneinvesteringene og de takst- og avgiftspolitiske tiltakene.

Målene knyttet til utbyggingen av vegnettet synes å ha hatt størst "tyngde" i samferdselspolitikken. På politisk hold understreket man betydningen av at vegplanene ble gjennomført. Samtidig har de politiske myndighetene hatt vanskelig for å ta konkret stilling til hva som skulle være jernbanens hovedoppgaver og hva slags investeringsnivå man skulle legge seg på.

Mangelen på samsvar mellom intensjoner og praksis i samferdselslovgivningen har først og fremst sin bakgrunn i at gjennomføringsapparatet ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet, verken på kunnskaps-, saksbehandlings- eller kontrollsiden.

Investerings- og lovgivningstiltak i samferdsel hører inn under Samferdselsdepartements ansvarsområde, mens pris-og avgiftspolitiske tiltak i stor grad har hørt inn under Finansdepartementet. Denne administrative oppsplittingen av ansvaret for gjennomføringen av tiltak har sammen med mangelen på entydige mål gitt lite rom for samordning mellom investerings- pris- og avgiftspolitiske tiltak slik at tiltakene kunne "trekke i samme retning".

Innholdsfortegnelse

Side

FORORD

SAMMENDRAG

INNHOLDSFORTEGNELSE

TABELLFORTEGNELSE

FIGUROVERSIKT

1 TEMA OG HOVEDSPØRSMÅL 1
1.1 Prosjektbakgrunn og formål 1
1.2 Problemstillingen og opplegg 2
1.3 Opplegget for framstillingen 6
1.4 Datakilder 7

2 GODSTRAFIKKFORDELINGEN: MÅL OG FAKTISK UTVIKLING 8
2.1 Målsettinger om godstransportfordelingen 8
2.2 Godstransportfordelingen som begrunnelse for samferdselspolitiske tiltak 10
2.3 Godstrafikkutviklingen. Forholdet mellom mål og realiteter 15

3 GODSTRAFIKKUTVIKLINGEN OG GJENNOMFØRINGEN AV OFFENTLIGE TILTAK 20
3.1 Bevilgninger til veg- og jernbaneinvesteringer: "Satsingsprofiler" 20
3.2 Gjennomføring av utbyggingstiltak i jernbanesektoren 22
3.2.1 Oppfølgingen av MR-planen og Langtidsplanen fram til 1980 22
3.2.2 Investeringspolitikkens betydning for godstrafikkutviklingen 24
3.3 Gjennomføring av utbyggingstiltak i vegsektoren 26
3.3.1 Hovedmål og prioriteringer 26
3.3.2 Oppfølgingen av vegplanene 27
3.4 Transportpriser, avgifter og konkurransevilkår 29
3.4.1 Pris- og avgiftspolitiske forutsetninger 29
3.4.2 Pris- og kostnadsutviklingen i veg- og jernbanesektoren 31
3.5 Gjennomføring av lovgivningstiltak overfor godstrafikken 34
3.5.1 Loven av 1964 34
3.5.2 Loven av 1976 35

4 GJENNOMFØRINGSBETINGELSER. HVA FORKLARER OPPFØLGINGEN AV TILTAK? 41
4.1 Innledning 41
4.2 Målsettingene som motivasjonsfaktorer 43
4.3 Iverksettingsapparatet: Administrative og faglige ressurser 47
4.4 Iverksettingsapparatet: Ansvars- og myndighetsforhold 49

5 OPPSUMMERING 51

KILDER OG LITTERATUR 57

Tabellfortegnelse

		Side
2.1	De enkelte tiltakenes begrunnelse	12
2.2	Innenlands godstransportarbeid etter transportmåte (tonnkm). Transportmidlenes prosentvise andel.	16
2.3	Transportmidlenes prosentandel av de innenlandske transportmengder, fordelt etter avstand og varetype. 1960, 1970, 1976 og 1979	17
3.1	Oppfølging av MR-planens og Langtidsplanens investeringsprogrammer fordelt på fagområder	23
3.2	Oppfølging av Norsk Vegplan, investeringsprogrammet. Millioner kr.	28
3.3	Jernbanens godstransportpriser i perioden 1973-80. Godstakster og gjennomsnittspriser for godstransport.	32
3.4	§5 i samferdselsloven av 1976. Om godstransport utenfor rute.	38

Figuroversikt

1.1	Skjematisk illustrasjon av problemstillinger for undersøkelsen	3
3.1	Bevilgninger til investeringer i jernbane- og riksveganlegg i perioden 1960-69 (mill kr) 1969-priser	20
3.2	Bevilgninger til investeringer i jernbane- og riksveganlegg i perioden 1971-80 (mill kr) 1970-priser.	21

1 Tema og hovedspørsmål

1.1 Prosjektbakgrunn og formål

Fordelingen av godstransport mellom veg og bane har vært et sentralt samferdselspolitisk tema i 70-åra. I flere sammenhenger ble det i denne perioden framholdt som en offentlig målsetting å få overført godstransport fra veg til bane. Vi står her overfor det kanskje mest uttalte forsøket på å legge opp til en slags "transportfordelingspolitikk" her til lands. Det er derfor av generell interesse å undersøke hvordan målet om overføring av gods fra veg til bane er blitt forsøkt realisert. Hvordan har det offentlige fulgt opp gjennom konkrete tiltak, og hvor godt svarer den faktiske utviklingen på godstransportmarkedet til målsettingene?

Det har vært et generelt formål med prosjektet å bidra til økt forståelse av hvilke mål og interesser som har hatt gjennomslagskraft i samferdselspolitikken, og hva slags forhold i det samferdselspolitiske beslutningssystemet som har vært av betydning for gjennomføringen og effekten av offentlige tiltak.

En del av begrunnelsen for ønsket om overføring av gods fra veg til bane var at dette ville bidra til å fremme overordnede samfunnsmessige mål. Hvordan transportfordelingen mellom veg og bane faktisk har utviklet seg reiser i neste omgang spørsmålet om hvilken gjennomslagskraft overordnede mål har i praksis. Men ønsket om en slik overføring kan også tenkes å bunne i et politisk markeringsbehov, som i 70-åra kom til uttrykk i den sterke vekten det ble lagt på samfunnsmessig styring av transportavviklingen. Den faktiske utviklingen på godsmarkedet reiser dermed også spørsmålet om ønsket om over-

føring av gods fra veg til bane har vært i samsvar med den øvrige samferdselspolitikken.

1.2 Problemstillinger og opplegg

Fordelingen av godstransport mellom veg og bane er et tverrsektorielt problemområde. Dette innebærer at man betrakter konkurranseflatene mellom veg- og jernbanetransporten som betydelige. Vi har å gjøre med gjensidige avhengigheter, i den forstand at tiltak for å bygge ut vegtransporten har konsekvenser for jernbanetransportens konkurranseposisjon og vice versa. I hver sektor blir det gjort bruk av en rekke ulike offentlige tiltak som påvirker transportutviklingen i begge sektorene.

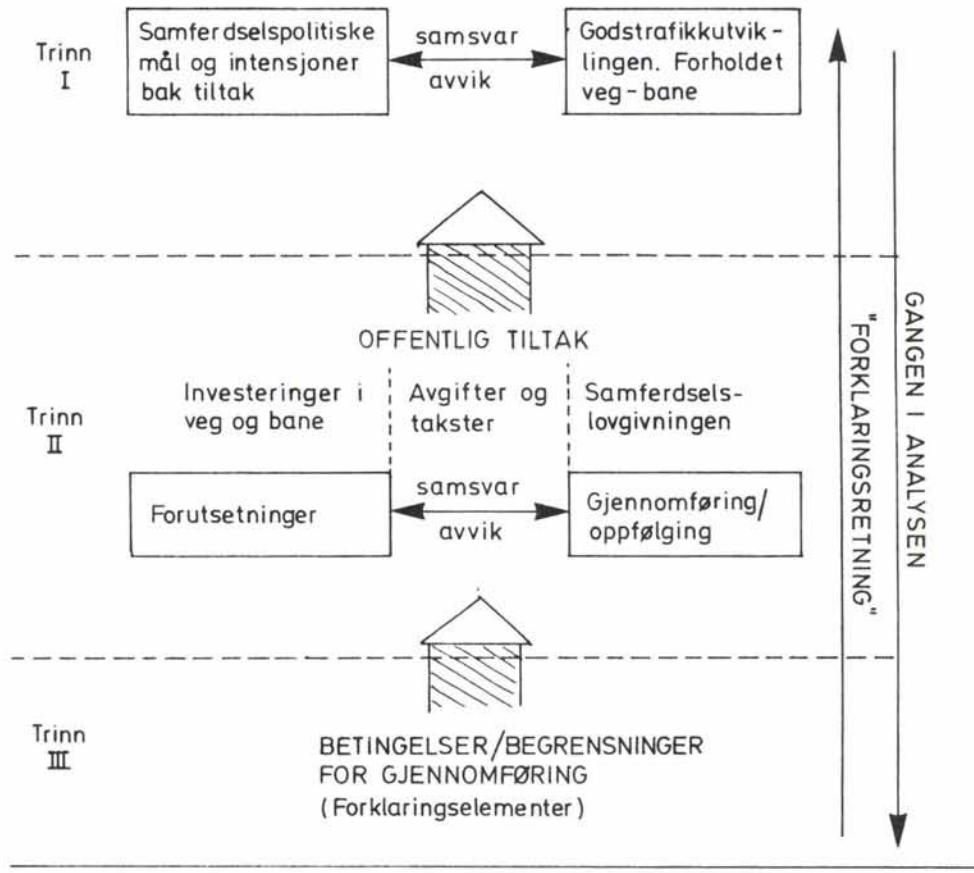
I hvilken grad man lykkes i å gjennomføre en transportpolitikk som går ut på å overføre godstransport fra veg til bane blir derfor for det første et spørsmål om denne målsettingen har gjennomslag i begge transportsektorene. For det andre blir det et spørsmål om i hvilken grad ulike tiltak blir utformet og avstemt i forhold til hverandre slik at de "trekker i samme retning".

Ut fra dette har vi i prosjektet tatt opp problemstillinger som både går på målsettingen om overføring av gods fra veg til bane og på gjennomføringen av tiltak. Prosjektarbeidet har hatt et tredelt formål. Dette er forsøkt illustrert i figur 1.1.

Vi har for det <u>første</u> tatt for oss hvilke mål og problemoppfatninger som har gjort seg gjeldende når det gjelder fordelingen av godstransport mellom veg og bane, og hvilket gjennomslag disse har hatt som premiss for utformingen av tiltak i veg- og jernbanesektoren. Videre har vi sett på hvordan mål om transportfordelingen svarer til den faktiske utviklingen på godstransportmarkedet.

For det andre har vi reist spørsmålet om graden av samsvar mellom målet og den faktiske utviklingen på godsmarkedet kan ha sammenheng med i hvilken utstrekning offentlige tiltak er blitt gjennomført etter forutsetningene.

Vi har for det tredje tatt for oss faktorer som har vært av betydning for hvordan de offentlige tiltakene er blitt gjennomført og har virket inn på godstransportfordelingen.



Figur 1.1: Skjematisk illustrasjon av problemstillinger for undersøkelsen.

Problemområdet kom som nevnt først og fremst opp på den politiske dagsorden i 70-åra. Men 70-åras transportmønster må sees på bakgrunn av 1950- og 60-åras transportpolitiske disposisjoner. Vi har derfor også sett på utviklingen i transportfordelingen i denne perioden, og de problemoppfatningene som da var rådende.

Vi har i analysen tatt for oss tiltak som har vært tillagt generell betydning når det gjelder å påvirke veg- og jernbanetransportens konkurransevilkår og transportfordelingen mellom disse. Dette er:

Investerings- og utbyggingstiltak

1) Tiltak med sikte på utbygging av jernbanens godstransporttilbud og driftsopplegg.
2) Tiltak med sikte på utbygging av vegnettet og vegstandarden.

Prispolitiske tiltak

1) De bruksavhengige motorvognavgiftene.
2) Jernbanens transportpriser på godssiden.

Lovgivningstiltak

Sentrale bestemmelser i samferdselslovgivningen hva angår regulering av godstrafikken på veg utenfor rute.

Problemstillingen utelukker selvsagt ikke muligheten for at forholdet mellom mål og realiteter på godsmarkedet kan være resultatet av faktorer som ligger utenfor offentlige myndigheters direkte kontroll; "den teknologiske utvikling", generell kostnadsutvikling o s v. Vi har imidlertid i dette prosjektet vært primært opptatt av den offentlige politikkens utforming når det gjelder å påvirke transportfordelingen.

Det har nemlig ofte vist seg at det kan være lite samsvar mellom intensjoner og argumentasjon bak et tiltak og de hensyn og prioriteringer som er utslagsgivende når tiltaket skal følges opp. Utformingen og lanseringen av tiltak vekker gjerne stor offentlig interesse. Derimot er gjennomføringsfasen som regel i langt mindre grad gjenstand for oppmerksomhet. (Hallén, 1981)

Utformingen av et tiltak og gjennomføringen av det kan sees som to ulike stadier i en prosess hvor det gjerne skjer endringer i beslutningspremisser og faktiske prioriteringer. Det er altså ikke gitt at resultatene samsvarer med intensjonene. Hvordan tiltak blir gjennomført kan være avhengig av en rekke faktorer. Slike faktorer kan i enkelte tilfeller være lette å påvise, f eks at et tiltak er vedtatt iverksatt uten at de finansielle eller administrative ressursene for å gjennomføre tiltaket er skaffet til veie. I andre tilfeller er imidlertid årsaken vanskeligere å avdekke, og må søkes i selve organiseringen av arbeidet med å sette tiltakene ut i livet.

For at et tiltak skal kunne gjennomføres slik at de forutsatte målene blir nådd, forutsettes både <u>motivasjon</u> og kunnskaps-, organisasjons- og ressursmessig <u>kapasitet</u> (til å sette tiltaket ut i livet). En sentral oppgave i iverksettingsanalyse er derfor å peke på hvilke faktorer som i en handlingssituasjon påvirker motivasjon og kapasitet hos aktørene i iverksettingsprosessen, og klarlegge hvordan slike faktorer i en gitt situasjon har virket inn. Dette tas opp mer utførlig i kapittel 4.

1.3 Opplegget for framstillingen

Den videre framstillingen faller i 3 hoveddeler.

I kapittel 2 tar vi for oss samferdselspolitiske målsettinger når det gjelder konkurranseforholdet mellom veg og bane på godsmarkedet, og hvordan konkurranseforholdet har vært trukket inn som begrunnelse for offentlige tiltak. Videre beskrives kort den faktiske utviklingen på godstransportmarkedet, og hvordan denne samsvarer med de samferdselspolitiske målsettingene.

Hovedvekten legges på målsettingene og godstransportutviklingen i 70-åra.

I kapittel 3 kommer vi så inn på hvordan forholdet mellom mål og faktisk transportutvikling kan ha sammenheng med den offentlige politikken som har vært ført i praksis. Vi ser på i hvilken grad tiltak er blitt gjennomført slik forutsetningene var, og hva slags betydning dette synes å ha hatt for forholdene mellom veg og bane på godstransportmarkedet.

Når det gjelder jernbanen ser vi på oppfølgingen av NSBs Moderniserings- og rasjonaliseringsplan (fra 1958) og Langtidsplanen fram til 1980. På vegsiden ser vi på oppfølgingen av Norsk Vegplan, fra og med etableringen i 1970 til og med planen for 1978-81.

Når det gjelder oppfølgingen av takst- og avgiftspolitiske tiltak har vi tatt for oss forhold som generelt viser forholdet mellom motorvognavgiftene og vegholdskostnadene, og utviklingen over tid. På samme måte ser vi på utviklingen i jernbanens transportpriser og sammenligner med utviklingen i kostnadene ved godstrafikken. Vi

er her ute etter grove indikasjoner på graden av kostnadsdekning ved veg- og jernbanetransporten.

På lovgivningssiden kommer vi kort inn på samferdselsloven av 1964. Hovedvekten legges på loven av 1976 og de endringene som ble foretatt i denne. Oppmerksomheten rettes mot sentrale bestemmelser hva angår godstransporten utenfor rute og praktiseringen av disse.

I kapittel 4 tar vi for oss iverksettingsbetingelsene. Vi drøfter her i hvilken grad mulighetene har vært tilstede for å iverksette de ulike tiltakene slik at dette ville fremme målet om overføring av gods fra veg til bane. Vi forsøker å peke på faktorer som har virket inn på motivasjonen og kapasiteten. Oppmerksomheten er rettet mot målsettingene, ressursene som står til rådighet og forvaltningsapparatet.

Kapittel 5 oppsummerer kort hovedresultatene av undersøkelsen.

1.4 Datakilder

Det meste av grunnlagsmaterialet for analysen foreligger i offentlige dokumenter; utredninger, høringsuttalelser, stortingsmeldinger og proposisjoner, budsjettproposisjoner, komitéinnstillinger, samt årsmeldinger for NSB og Vegvesenet. Vi har også gjort bruk av en del internt materiale fra NSB og Vegvesenet angående gjennomførte investeringsprosjekter og moderniseringstiltak, anskaffelse av transportmateriell, kostnadsforhold og transportpriser, avgifter og takster o s v.

2 Godstransportfordelingen: Mål og faktisk utvikling

2.1 Målsettinger om godstransportfordelingen

Fram til begynnelsen av 60-åra var hovedproblemet i samferdselspolitikken hvordan man skulle styre transportutviklingen innenfor de ulike transportgrenene gjennom kapasitetsreguleringer (Haldorsen, 1983a).

Situasjonen i transportsektoren endret seg imidlertid raskt utover i 50-åra, med en raskt økende transportetterspørsel og trafikkmengde. Det ble etterhvert en rådende oppfatning at transportsystemet måtte bygges ut i samsvar med utviklingen i transportbehovene og trafikkmengden (Samferdselsdepartementet, 1959a). Transportetterspørselen, slik den kom fram gjennom transportbrukernes frie valg, skulle være den samferdselspolitiske ledetråden. Fordi trafikkveksten var sterkest i vegsektoren, måtte utbyggingen av vegnettet prioriteres. I investeringspolitikken måtte de tekniske og økonomiske utviklingsmulighetene være utslagsgivende i vurderingen av hva slags transportmiddel det burde satses på. Investeringene i jernbanen og i andre transportformer måtte tilpasses utviklingen i vegtransporten. Investeringene i jernbanesektoren burde konsentreres om de områder hvor jernbanen hadde muligheter for å konkurrere.

Prispolitikken, d v s bruken av takster, subsidier og avgifter, ble sett på som det kanskje viktigste virkemidlet for å fremme en rasjonell arbeidsdeling mellom transportmidlene. Takster og avgifter skulle baseres på kostnadsansvarsprinsippet. Grunnlaget for det enkelte transportsystems eksistensberettigelse var deres evne til å konkurrere kostnadsmessig. Avvik fra kostnadsansvarsprin

sippet, bl a gjennom bruk av subsidier, burde bare skje hvis særlige samfunnsmessige hensyn tilsa at visse rutegående transporter ble opprettholdt.

Det ble altså sett som viktig at de rutegående transportenes eksistensgrunnlag ikke ble undergravd. Men utviklingen i fordelingen av godstransport mellom ulike transportmidler synes altså ikke å ha vært noe problemområde av stor betydning i denne perioden.

Samferdselspolitikken i 70-åra kan på mange måter sees på som en reaksjon på 60-åras prioritering og den trafikkutvikling som ble resultatet.

Det ble hevdet at effektivitet og konkurranseevne ikke var det eneste som skulle telle i utformingen av samferdselspolitikken. Sosiale, distriktspolitiske, sikkerhetsmessige og miljø-messige hensyn måtte også tillegges stor vekt. Det ble sett som viktig å få til en rasjonell og samfunnsøkonomisk riktig transportfordeling mellom jernbane og bil. Jernbanen burde konsentrere seg om transporter over lengre avstander og større transportmengder. Man mente at den sterke utbyggingen av vegnettet sammen med for lave motorvognavgifter hadde ført til at jernbanen stilte stadig svakere i forhold til leiebilnæringen i konkurransen om godstransportene. Slike skjevheter måtte rettes opp. Dessuten måtte kontroll- og reguleringstiltak overfor vegtransporten styrkes (Samferdselsdepartementet, 1970b, 1971).

Samferdselspolitikken måtte underlegges overordnede samfunnsmessige hensyn, og man måtte få en fastere offentlig styring av utviklingen i transportsystemet. For å ivareta distriktspolitiske sikkerhets- og miljøhensyn, ble det understreket at de rutegående transportmidlenes stilling

på transportmarkedet måtte styrkes. Konkurranseforholdet mellom veg- og jernbanetransporten ble inngående vurdert. Spørsmålet om overføring av godstransport fra veg til bane ble viet betydelig oppmerksomhet. Holdningen her kan generelt karakteriseres slik: Ut fra distrikts-, sikkerhets- og miljøinteresser og hensynet til å bevare rutegående transport, var overføring av tungtrafikk fra veg til bane ønskelig. Men ut fra tekniske og økonomiske hensyn var slike overføringer bare aktuelle på områder hvor jernbanen hadde de beste forutsetninger for å konkurrere med vegtransporten (Samferdselsdepartementet 1974b, 1975, 1977b).

Samferdselslovgivningen ble sett på som et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. All langtransport med bil som gikk parallelt med jernbanens hovedrelasjoner burde reguleres. Dessuten måtte jernbanen gjennom investeringspolitikken få anledning til å bygge opp et konkurransedyktig transporttilbud og anskaffe det materiellet som var nødvendig for å kunne overta gods fra vegsiden.

2.2 Godstransportfordelingen som begrunnelse for samferdselspolitiske tiltak

En indikasjon på hvilken betydning fordelingen av godstransport mellom veg og bane har hatt som problemområde i samferdselspolitikken, er hvordan dette spørsmålet er blitt bragt inn som premiss ved utformingen av samferdselspolitiske tiltak. For å belyse dette har vi grovt "plassert" de ulike typer tiltak i forhold til:

- om tiltakene har vært begrunnet ut fra konkurranseforholdet mellom veg og bane
- om tiltakene i hovedsak har vært rettet mot sektorproblemer
- om tiltakene har hatt som dominerende siktemål å ivareta andre hensyn (utenom samferdselspolitikken).

For en utførlig beskrivelse av dette vises det til TØI-notat "Samferdselspolitiske målsettinger og fordelingen av godstransport mellom veg og bane (Haldorsen, 1983a).

De sentrale dokumenter når det gjelder utbyggingstiltak og investeringer i jernbanesektoren og jernbanens prispolitikk er NSBs moderniserings- og rasjonaliseringsplan (Norges Statsbaner 1958), Jernbanetransportkomiteens innstilling (Samferdselsdepartementet 1967), NSBs Langtidsplan fram til 1980 (Samferdselsdepartementet 1972) og Norsk Samferdselsplan (Samferdselsdepartementet 1977b).

Når det gjelder investeringer i vegsektoren bygger framstillingen på Norsk Vegplan for h h v 1970-73, 1974-77 og 1978-81 (Samferdselsdepartementet 1970a, 1970c, 1973, 1974a, 1977c).

For motorvognavgiftenes vedkommende har vi tatt utgangspunkt i innstillingene fra bilavgiftsutvalgene av 1956, 1964 og 1972 (Samferdselsdepartementet 1957, 1965, Finansdepartementet 1975, 1977).

På lovgivningssiden har vi tatt utgangspunkt i forarbeidene til samferdselslovene av 1964 og 1976 (Samferdselsdepartementet 1963, 1975).

Den skjematiske oppstillingen i tabell 2.1 sammenfatter hva som har vært viktigste problembakgrunn for de ulike samferdselspolitiske tiltakene. Vi har sett bort fra endringer i mål og problemoppfatninger over tid, og vurdert de enkelte tiltakene i lys av hva som alt i alt har vært de viktigste begrunnelseskriteria.

Tabell 2.1: De enkelte tiltakenes begrunnelse

TILTAK	HOVEDBEGRUNNELSE	ANNEN VIKTIG BEGRUNNELSE
Utbygging av jernbanetransporten	Konkurranseforholdene mellom veg og bane	"Samfunnsmessige" hensyn (finansielle og distriktspolitiske)
Utbygging av vegnettet	Sektorinterne hensyn	
Motorvognavgiftene	"Samfunnsmessige" hensyn (finanspolitikk)	Konkurranseforholdene generelt Beskytte rutegående transport
Jernbanens prispolitikk	Konkurranseforholdene mellom veg og jernbane	"Samfunnsmessige" hensyn (finansielle og overordnet styring og kontroll)
Samferdselsloven 1947	"Samfunnsmessige" hensyn (gjenoppbyggingen)	Konkurranseforholdene generelt Beskytte rutegående transport
Samferdselsloven av 1964	Sektorinterne hensyn (fri tilpasning på transportmarkedet)	Konkurranseforholdene Beskytte rutegående transport
Samferdselsloven av 1976	Konkurranseforholdene mellom veg og bane	Konkurranseforholdene generelt Beskytte rutegående transport

Konkurranseforholdene i samferdsel har vært en viktig bakgrunn for de fleste tiltakene. Men samtidig har andre hensyn virket avgjørende inn på beslutningene.

Konkurranseforholdene overfor vegtransporten har vært en framtredende problemstilling i jernbanens moderniserings- og rasjonaliseringsplaner. Men samtidig er det fra

politisk hold blitt stilt sterke krav til at jernbaneinvesteringene også skal fremme distriktspolitiske og andre samfunnshensyn.

Det bør også påpekes at de viktigste premissene for investeringstiltakene har kommet fra NSB, og at de politiske myndighetene har hatt vanskelig for å ta konkret stilling til hva som skulle være jernbanens hovedoppgaver og hva slags investeringsnivå man skulle legge seg på (Horrisland, 1979). Jernbanens moderniseringsplaner har i liten grad bygget på overordnede transportpolitiske retningslinjer.

Statsfinansielle hensyn har vært utslagsgivende når det gjelder pris- og avgiftspolitiske tiltak.

Motorvognavgiftene ble i 50- og 60-åra sett som et viktig virkemiddel for å hindre at lastebiltrafikken undergravde de rutegående transportmidlenes trafikkgrunnlag. Bilavgiftene burde baseres på kostnadsansvarsprinsippet, og dekke de offentlige utgiftene til vegformål. Bare på denne måten kunne man få til en samfunnsøkonomisk riktig transportfordeling.

I 70-åra ble imidlertid de samferdselspolitiske sidene ved motorvognavgiftene skjøvet i bakgrunnen. Avgiftene skulle i første rekke sees på som et finanspolitisk virkemiddel. Selv om kostnadsansvarsprinsippet også har vært en del av argumentasjonen for disse avgiftene, har de finanspolitiske vurderingene vært dominerende ved fastsettelse av avgiftsnivå og -satser ved de årlige budsjettbehandlingene.

Transportprisene er blitt sett på som et avgjørende virkemiddel for at jernbanen skulle kunne bygge opp et konkurransedyktig transporttilbud. Men andre hensyn har også blitt trukket inn i prisfastsettingen.

Generelle takstregulativer og takstendringer i NSB forelegges Stortinget. NSB har med samtykke fra departementet hatt adgang til å regulere takstene på person- og godstrafikk opp eller ned med inntil 15 prosent når markedsmessige hensyn tilsa det. Slike reguleringer blir meget sjelden brukt. I realiteten må takstendringer legges fram for Stortinget som budsjettsak, fordi takstendringer fører til endringer i inntektsanslagene i NSBs budsjett. Slike endringer må godkjennes av departementet og Stortinget. De generell takstregulativene er blitt fastlagt ved de årlige budsjettbehandlingene. På den andre siden har NSB fått adgang til å utnytte mulighetene for differensiering av prisene gjennom å inngå individuelle fraktavtaler (Elgsaas & Tobiessen 1981). Fastsettingen av jernbanens transportpriser preges altså av en balansegang mellom forretningsmessige hensyn, finanspolitiske hensyn og behovet for politisk kontroll.

Samferdselsloven av 1976 er det tiltaket som mest entydig har vært rettet mot å påvirke konkurranseforholdet mellom veg- og jernbanetransport. Ved å regulere all langtransport med bil som gikk parallelt med jernbanen langs hovedstrekningene, skulle loven bidra til å overføre transporter til jernbanen. Den sentrale bestemmelsen her har vært §5 om godstransport med motorvogn utenfor rute.

Fra slutten av 70-åra har det imidlertid skjedd endringer i synet på samferdselsloven som virkemiddel i denne sammenheng. Det har skjedd vesentlige lempninger i bestemmelsene om godstransport utenfor rute. Målet om overføring av gods fra veg til bane er langt på veg forlatt.

Ser vi på målsettingene, framstår vegutbyggingen som det mest utpregede sektortiltaket i norsk samferdsel. Vegpolitikken i 60-åra bygget på forutsetningen om at det var behov for en sterk økning i vegtransportene. Satsing på vegtrafikken var derfor transportøkonomisk riktig, selv om dette kunne få negative følger for andre transportmidlers stilling på transportmarkedet.

Disse oppfatningene er langt på veg blitt ført videre i 70-åra. Det er lagt opp til en systematisk forsterking av vegenes bæreevne som tillater stadig større kjøretøy. Selv om utbyggingen av vegnettet får konsekvenser for konkurranseforholdet mellom veg- og jernbanetransporten på de trafikksterke strekningene, kunne ikke dette være noe avgjørende hensyn når det gjaldt utbyggingstakten og veginvesteringenes omfang.

Selv om det i 70-åra ble lagt stor vekt på overordnet styring av transportmønsteret, har altså dette neppe hatt betydning for investeringspolitikken i vegsektoren.

2.3 Godstrafikkutviklingen. Forholdet mellom mål og realiteter

Det innenlandske godstransportmarkedet var i hele etterkrigstida fram til 1975 preget av en jevn og sterk vekst. Veksten var i gjennomsnitt 3,3 prosent pr år. Etter 1975 har utviklingen på godsmarkedet stagnert.

Tabell 2.2 viser utviklingen på det innenlandske godsmarkedet i perioden 1946-80 når det gjelder fordelingen på transportmidler. Tabell 2.3 viser utviklingen kontrollert for godsslag og transportavstand.

Tabell 2.2: Innenlands godstransportarbeid etter transportmåte (tonnkm). Transportmidlenes prosentvise andel.

Transportmåte \ År	1946	1952	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Sjøtransport	65,5	63,1	67,0	67,8	67,6	67,8	68,0	68,0	69,0	69,2	68,5
Fløting	5,9	7,0	3,9	3,3	2,9	2,4	2,2	1,9	1,3	1,1	1,0
Jernbanetransport	16,8	17,8	12,1	11,5	11,2	10,8	10,6	10,4	10,2	10,1	9,8
Vegtransport	11,8	12,1	17,0	17,4	18,3	19,0	19,2	19,7	19,5	19,6	20,7
Lufttransport	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N =	4091	6662	8741	9250	9481	9907	10573	11107	12042	12915	13221

Tabell 2.2 (forts)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Sjøtransport	67,7	68,4	67,1	66,8	65,7	64,1	61,4	60,4	59,7	59,1	57,9	57,5
Fløting	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,6	9,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Jernbanetransport	10,3	9,7	9,5	9,1	8,9	9,3	9,4	9,6	9,7	9,6	9,9	10,1
Vegtransport	21,4	21,3	22,8	23,6	24,9	26,1	28,5	29,4	30,1	30,9	31,8	32,0
Lufttransport	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N =	13819	14984	15138	15837	16307	16449	16014	16519	16287	15970	16052	16386

Kilder: Ørbeck, E: Transporter i Norge 1946-1975, Temaskrift, TØI, 1976.

Ørbeck, E: Transportytelser på norsk område 1946-1978, TØI-notat, 1980.

Ørbeck, E: Transportytelser på norsk område 1946-1982, TØI-notat 1983.

Tabell 2.3: Transportmidlenes prosentandel av de innenlandske transportmengder, fordelt etter avstand og varetype. 1960, 1970, 1976 og 1979.

		Stykkgods				Tømmer - trelast				Tørr-bulk				Flytende bulk				Sum			
		1960	1970	1975	1979	1960	1970	1975	1979	1960	1970	1975	1979	1960	1970	1975	1979	1960	1970	1975	1979
Under 30 km	Sjø	1,2	0,9	0,8	0,6	5,5	9,7	10,4	12,0	1,1	1,4	1,5	1,5	2,8	4,9	5,9	9,2	1,6	1,9	1,8	1,8
	Bane	0,9	0,5	0,3	0,2	0,7	1,7	2,1	0,2	1,9	2,5	3,2	3,9	0,8	0,4	0,4	0,5	1,4	1,8	2,2	2,6
	Veg	97,9	98,6	98,9	99,2	93,8	88,6	87,5	87,8	97,0	96,1	95,3	94,6	96,4	94,7	93,7	90,3	97,0	96,3	96,0	95,6
	Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
30-150 km	Sjø	17,9	12,1	9,7	8,5	51,5	39,9	29,9	29,8	68,9	71,3	69,2	68,1	59,0	42,0	39,3	45,8	46,9	45,1	42,5	42,1
	Bane	10,7	5,2	3,0	1,8	7,3	2,9	4,5	5,4	15,4	6,1	2,7	2,3	9,5	3,9	2,0	3,4	12,2	5,1	3,0	2,6
	Veg	71,4	82,7	87,3	89,7	41,2	57,2	65,6	64,8	15,7	22,6	28,1	29,6	31,5	54,1	58,7	50,8	40,9	49,8	54,5	55,3
	Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
150-400 km	Sjø	39,2	32,9	24,4	20,2	21,0	16,0	10,7	10,5	72,7	71,0	73,4	74,0	73,3	63,8	58,5	62,4	53,0	50,1	44,9	43,1
	Bane	28,4	17,7	11,8	8,4	65,6	40,0	36,1	42,0	20,2	15,2	8,5	6,8	13,9	6,9	8,2	8,4	27,6	17,8	13,0	11,7
	Veg	32,4	49,4	63,8	71,4	13,4	44,0	53,2	47,5	7,1	13,8	18,1	19,2	12,8	29,3	33,3	29,2	19,4	32,1	42,1	45,2
	Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Over 400 km	Sjø	65,5	60,3	50,8	44,0	60,1	66,3	56,9	60,7	92,1	87,9	86,1	84,9	99,2	99,1	99,2	99,4	82,7	81,1	75,6	72,9
	Bane	31,8	28,3	27,6	29,5	38,3	23,7	25,0	20,3	7,3	10,0	9,9	10,4	0,6	0,4	0,1	0,1	16,0	14,0	14,5	15,1
	Veg	2,7	11,4	21,6	26,5	1,6	10,0	18,1	19,0	0,6	2,1	4,0	4,7	0,2	0,5	0,7	0,5	1,3	4,9	9,9	12,0
	Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sum	Sjø	8,6	7,8	6,4	5,5	17,2	22,7	20,3	21,5	13,3	16,4	17,1	16,9	28,2	36,2	38,4	47,8	13,0	15,6	15,2	14,9
	Bane	5,2	3,8	2,9	2,4	5,0	4,9	6,4	6,6	4,0	3,6	3,4	3,9	2,8	1,9	1,5	2,2	4,4	3,6	3,3	3,5
	Veg	86,2	88,4	90,7	92,1	77,8	72,4	73,3	71,9	82,7	80,0	79,5	79,2	69,0	61,9	60,1	50,0	82,6	80,8	81,5	81,6
	Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ilde: Erik Ørbeck: Strukturutvikling i det innenlandske godstransportmarked 1960-1979, TØI-notat av 20. januar 1981.

Jernbanen hadde fram til 1975 en jevn og moderat absolutt vekst i transportarbeidet, men jernbanens andel av markedet var samtidig jevnt synkende. Den absolutte økningen var m a o langsommere enn veksten i transportmarkedet totalt. Fra 1975 til 1980 holdt jernbanens andel av markedet seg noenlunde konstant omkring 9 prosent.

Til sammenligning ble vegtransportens transportarbeid fram til 1975 nær ti-doblet, og andelen av transportmarkedet steg betydelig.

Noe av det mest interessante ved disse utviklingstendensene er de forskyvninger i transportmønsteret som ligger bak, både når det gjelder godsslag og transportavstand.

Det er særlig på transporter av ferdigvarer og stykkgods på korte og mellomlange avstander jernbanen har tapt markedsandeler til vegtransporten. På den andre siden har det etter 1975 vært en positiv markedsutvikling for jernbanen på tømmer-, trelast- og oljefraktmarkedet.

På langtransportene (over 400 km) har jernbanens andel av totalmarkedet vært noenlunde konstant. Disse transportene utgjør det betydeligste innenlandske fraktmarkedet i Norge regnet i tonnkm, med 55 prosent av samlet innenlands transportarbeid.

Vegtransporten tjener i første rekke de mer lokale transportmarkedene, og har her vært nokså enerådende. Ekspansjonen i vegtransporten har imidlertid først og fremst skjedd på lengre avstander. De regionale transportene har som gruppe hatt den sterkeste veksten i det totale transportmarkedet. Vegtransporten inntok i 1970-åra en klar lederrolle når det gjaldt tømmer/trelast og flytende bulk. Også på mellomlange transporter (opp til 400 km) har vegtransporten overtatt en større del av markedet, særlig for stykkgods. Vegtransporten overtok her transporter både fra jernbane og sjø.

Den mest interessante utviklingen i vegtransporten har imidlertid skjedd på de lange transportene. Det er her konkurranseflatene overfor sjø- og jernbanetransporten er størst. Mens vegtransporten før 1960 var av minimal betydning på langtransportmarkedet, har veksten i løpet av 1960- og 1970-åra vært så sterk at markedsandelen begynner å nærme seg jernbanens. Veksten har vært sterkest når det gjelder stykkgods.

Hvordan samsvarer denne utviklingen i godstrafikken med de politiske målsettingene om transportutviklingen?

60-åra var som nevnt preget av en sterk vekst i vegtrafikken. Hovedpoenget ved utformingen av samferdselspolitiske tiltak var derfor ikke å oppnå en bestemt transportfordeling, men å tilpasse transportapparatet til den transportfordeling som var under utvikling. I denne forstand var det samsvar mellom transportpolitikken og utviklingen i godstrafikken. Dermed ble sentrale forutsetninger for takst- og avgiftspolitikken, som gikk ut på å beskytte trafikkgrunnlaget for de rutegående transportene, ikke realisert. Jernbanens målsetting i MR-planen om å styrke sin konkurransemessige stilling ble ikke realisert.

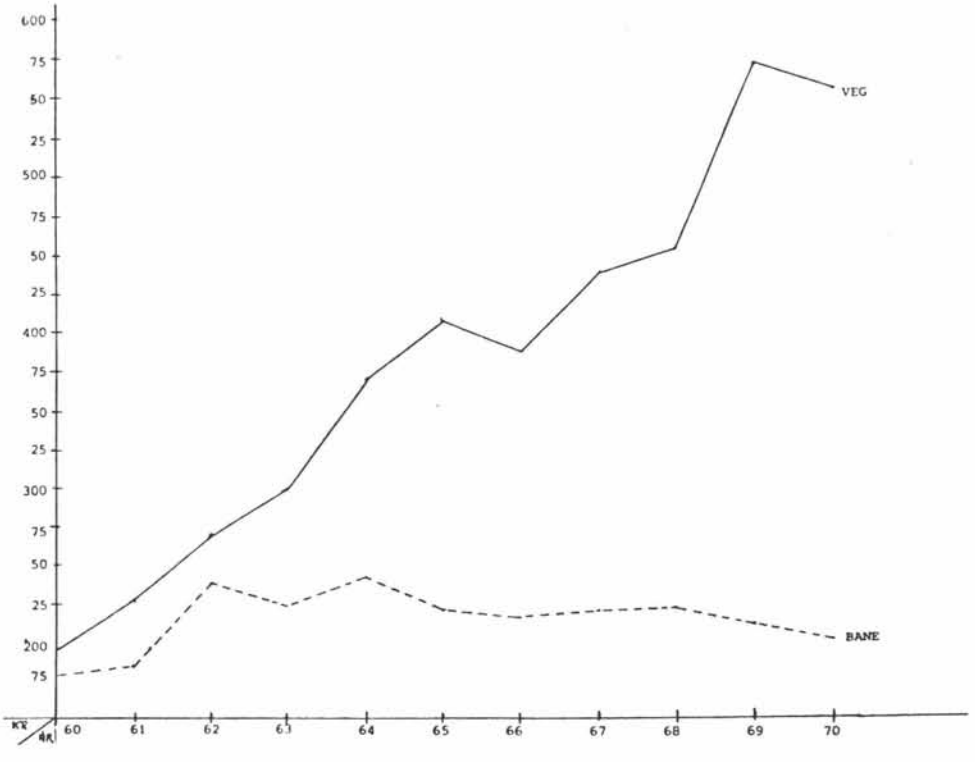
Når det gjelder 70-åra har som nevnt jernbanens andel av det totale transportmarkedet vært nokså uforandret. Tabell 2.3 kan tyde på at jernbanen for visse transporter har tatt markedsandeler fra vegtransporten, bl a regionale/mellomlange transporter av tømmer/trelast og flytende bulk. Dette dreier seg imidlertid om små godsmengder, og hvor jernbanen fra før av har hatt en liten andel av markedet.

Samtidig har det altså på vegsiden vært en sterk vekst i langtransportene. Selv om jernbanens andel av langtransportmarkedet også har økt, har økningen vært mye mindre enn for vegtransportens vedkommende. Ikke for noen godsslag har økningen skjedd på bekostning av vegtransporten. Det har altså i 70-åra ikke skjedd noen overføring av langtransport fra veg til bane som har hatt betydning for de to transportmidlenes stilling på godstransportmarkedet. Det var nettopp for disse transportene det ble forutsatt at overføringer fra veg til bane burde finne sted. Målet om overføring av tungtrafikk fra veg til bane har dermed ikke blitt realisert.

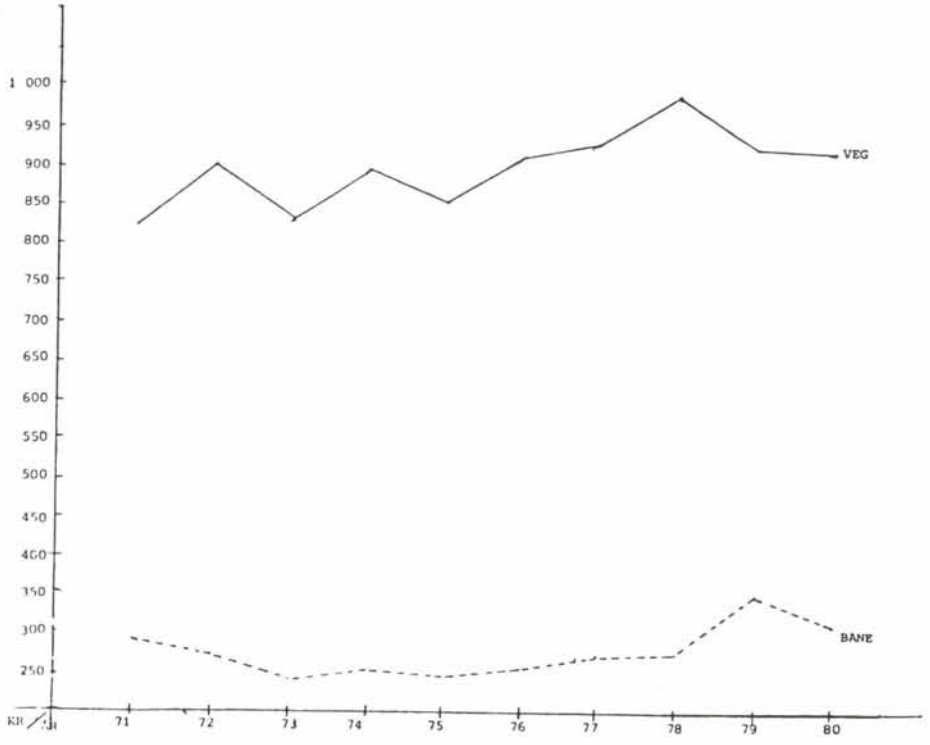
3 Godstrafikkutviklingen og gjennomføringen av offentlige tiltak

3.1 Bevilgninger til veg- og jernbaneinvesteringer: "Satsingsprofiler"

Godstrafikkutviklingen i 60-åra gikk i motsatt retning av hva som var målet i MR-planen, og målet i 70-åra om overføring av trafikk fra veg til bane ble heller ikke nådd. Godstrafikkutviklingen kan for det første sees i sammenheng med hvordan det offentlige gjennom investeringspolitikken har "satset" på veg- eller jernbanetransporten. For å belyse dette har vi først sett på den relative prioriteringen mellom veg- og jernbaneutbyggingen slik det kommer til uttrykk i investeringsprogrammene. Investeringene i veg- og jernbanesektoren i faste priser i 1960- og 70-åra går fram av figur 3.1 og 3.2.



Figur 3.1: Bevilgninger til investeringer i jernbane- og riksveganlegg i perioden 1960-69 (mill kr). 1969-priser.



Figur 3.2: Bevilgninger til investering i jernbane- og i riksveganlegg i perioden 1971-80 (mill kr) 1970-priser.

Vi finner et betydelig sammenfall mellom utviklingen i veg- og jernbanetransportens stilling på godstransportmarkedet og prioriteringen mellom veg- og jernbanetransport, slik den kommer til uttrykk i den relative tilgangen av investeringsmidler. De reelle veginvesteringene steg betydelig i 60-åra, med omtrent 190 prosent. Jernbanens andel av investeringsmidlene sank. Realinvesteringene økte med "bare" 12 prosent. Dette gir inntrykk av en klar forskyvning i prioriteringene i retning av sterkere satsing på vegtransporten i forhold til jernbanetransporten. Prioriteringen er i samsvar med de rådende samferdselspolitiske oppfatningene i 60-åra, hvor viljen til å satse på vegtransporten ble understreket (jfr kapittel 2).

Derimot var 70-åra preget av en viss stabilisering i forholdet mellom veg og bane når det gjelder investeringsnivået. Det har vært en del svingninger i det reelle investeringsnivået på vegsiden, men hovedtendensen er en viss stigning fram til 1978. Deretter har veginvesteringene reelt gått ned. Investeringene i jernbanesektoren har hatt en viss reell stigning fram til 1979, og har deretter vært synkende.

Selv om 70-åras problemoppfatninger var preget av større vekt på opprusting av jernbanens transporttilbud og større oppgaver på godsmarkedet, har ikke dette gitt seg utslag i investeringene når det gjelder den relative fordelingen mellom veg og bane, d v s i jernbanens favør.

3.2 Gjennomføring av utbyggingstiltak i jernbanesektoren

3.2.1 Oppfølging av MR-planen og Langtidsplanen

MR-planens hovedmål var en bedriftsøkonomisk lønnsom drift. Skulle jernbanen konkurrere med andre transportmidler på like vilkår, måtte det skapes balanse mellom inntekter og utgifter. Det stadig voksende underskuddet ble først og fremst sett som et resultat av manglende modernisering og rasjonalisering. Planen inneholdt et detaljert investerings- og fysisk utbyggingsprogram. Oppfatningen av MR-planen gir derfor bakgrunn for å forstå utviklingen i jernbanens stilling på godstransportmarkedet utover i 60-åra.

I Langtidsplanen fram til 1980 ble det i tråd med oppfatningene på politisk hold formulert en tosidig målsetting for jernbanedriften, en forretningsmessig og en samfunnsmessig. Konkurranseforholdene ble vurdert inngående. I likhet med MR-planen ble det hevdet at jernbanens

konkurransemessige stilling først og fremst måtte forbedres gjennom modernisering og rasjonalisering.

Tabell 3.1 viser hvordan MR-planens og Langtidsplanens investeringsprogrammer ble fulgt opp.

MR-planen ble bare fulgt opp et stykke på veg.

Det var en betydelig svikt i den bevilgningsmessige oppfølgingen av de foreslåtte investeringene i rullende materiell - herunder godstransportmateriell - og når det gjaldt nyanlegg. Dette fikk også konsekvenser for framdriften i gjennomføringen av moderniseringsprogrammet. På det maskintekniske området lå sluttresultatet langt under de opprinnelige målsettingene. Når det gjaldt nyanlegg ble programmet omtrent halvveis gjennomført. Målsettingen om bedriftsøkonomisk lønnsomhet ble ikke nådd.

Tabell 3.1: Oppfølging av MR-planens og Langtidsplanens investeringsprogrammer fordelt på fagområder.

FAGOMRÅDE	MR-planen. Regnskapstall i prosent av plantall	Lantidsplanen. Regnskapstall i prosent av plantall
Jernbanedriften		
Administrasjon		91,6
Forsyning		175,0
Bane og bygninger	92,2	82,9
Elektro	161,3	67,6
Drift og salg		99,7
Maskiner	70,5	97,7
Sum jernbanedrift	87,3	75,3
Bildrift	224,2	84,4
Jernbaneanlegg	64,4	78,3
Sum jernbanestrekninger	81,8	78,7

Kilder: NSBs årsberetninger og div interne dokumenter. En del prisomregninger er basert på NSBs prisindeks for investeringer i bygg, anlegg, maskiner m v.

Langtidsplanens investeringsprogram ble heller ikke fulgt opp fullt ut. Dette gikk særlig ut over investeringer i bane- og elektrotekniske tiltak, d v s "infrastrukturen". En driftsmodell basert på knutepunkttrafikk, som var forutsatt innført innen 1980, er i grove trekk gjennomført. Sanering av jernbanenettet har imidlertid skjedd i mindre omfang enn hva som var lagt opp til i planen.

Den manglende oppfølgingen av investeringsrammene fikk konsekvenser for moderniseringsprogrammet. Særlig gikk dette ut over utbyggingsprosjekter i forbindelse med fornyelse/forsterking av linjer, terminaler og elektronisk styring av trafikkavviklingen.

Den økonomiske målsettingen om bedre budsjettbalanse innen 1980 ble ikke nådd. 70-åra var preget av et stadig stigende driftsunderskudd. Regnet i prosent av driftsutgiftene steg driftsunderskuddet fram til 1978.

3.2.2 Investeringspolitikkens betydning for godstrafikkutviklingen

Verken MR-planen eller Langtidsplanen synes å ha gitt et mer konkurransedyktig transporttilbud i forhold til vegtransporten.

Manglende måloppnåelse kan sees i sammenheng med at moderniseringsprogrammene bare delvis ble fulgt opp. Dette bygger på antakelsen at ulike elementer i jernbanens transportapparat er gjensidig avhengige av hverandre, slik at forbedringen av ett element er av begrenset nytte hvis ikke de andre elementene også blir forbedret (Elvik, 1978).

For MR-planens vedkommende var det av begrenset nytte å utbedre linjen fordi man ikke ble satt i stand til å ut-

nytte dette fullt ut gjennom anskaffelse av moderne transportmateriell og rasjonalisering av transportopplegget i det omfang som var forutsatt i planen. På samme måte reduserte manglende oppfølging av programmet for nye jernbaneanlegg nytten av de banetekniske tiltakene fordi man ikke fikk tilstrekkelig bæreevne til å kunne innføre tungtransporter i det omfanget som hadde vært mulig hvis utbyggingsprogrammet var blitt fulgt opp.

Tilsvarende kan det for Langtidsplanens vedkommende hevdes at investeringssvikten og ufullstendig oppfølging av moderniseringsprogrammet ikke har gitt kjørevegen den tekniske standarden når det gjelder akseltrykk og kjørehastighet som ville ha vært mulig hvis programmet var blitt gjennomført fullt ut. Dette er avgjørende faktorer for framføringskostnadene. Det kan i denne sammenheng også hevdes at forsinket utbygging av terminalanleggene ikke har gitt den forutsatte kapasitet og transportflyt på jernbanenettet. Forsinkelser i utbyggingen av CTC-anlegg i forhold til planen har ikke gitt den sikkerhet, effektivitet og fleksibilitet i trafikkavviklingen som var forutsatt (Haldorsen, 1983b).

Manglende målrealisering når det gjelder å styrke jernbanen konkurransemessig har også blitt forsøkt forklart med at vegtransporten har fått et teknologisk forsprang i forhold til jernbanetransporten. I følge en slik tankegang ville selv en fullstendig oppfølging av jernbanens moderniseringsplaner ikke ha vært tilstrekkelig til å oppnå målene om bedriftsøkonomisk lønnsomhet og konkurransedyktighet. Det ville ikke være nok til å innhente det teknologiske "etterslep" som etter hvert hadde utviklet seg i forhold til vegtransporten. Ut fra dette er det blitt hevdet at MR-planens mål om bedriftsøkonomisk lønnsomhet var urealistisk fordi man i planen overså det for

hold at konkurrerende transportmidler i løpet av planperioden ville få en betydelig produktivitetsstigning (Hiorth, 1969, Elvik, 1978) .

Antakelsen om et teknologisk forsprang for vegtransporten beror igjen på forutsetningen at det gjennom utbyggingen av vegnettet er skapt muligheter for utviklingen av en rasjonell vegtransport. Dette tar vi opp i det følgende.

3.3 Gjennomføring av utbyggingstiltak i vegsektoren

Selv om vegbyggingen hadde høy prioritet i samferdselspolitikken fram til 1970, foregikk det ingen overordnet, samordnet vegplanlegging før Norsk Vegplan. Vår framstilling begrenser seg til hvordan Norsk Vegplan er blitt fulgt opp.

3.3.1 Hovedmål og prioriteringer

Norsk Vegplan bygde på antakelsen at en stadig større del av transportarbeidet ville falle på vegtransporten. Det måtte derfor være en hovedoppgave å bringe vegnettet opp i en slik standard at vegenes teknisk-økonomiske fortrinn ble utnyttet best mulig. En større del av samferdselsbevilgningene burde fordeles til veginvesteringer (Samferdselsdepartementet, 1970a, 1970c). Hovedvekten burde legges på å utbedre det eksisterende vegnettet. Hele vegnettet burde rustes opp til "brukbar standard" med akseltrykk på 8 tonn. Det ble skilt ut et stamvegnett, som burde rustes opp til "fullgod standard" med akseltrykk på 10 tonn. Dette var veger som skulle avvikle storparten av fjerntrafikken. Vegplanen inneholdt et detaljert investeringsprogram for perioden 1970-77.

De vegplanene som fulgte bragte ikke inn endringer i synet på mål og prioriteringer i vegpolitikken.

Det bør imidlertid nevnes at investeringsprogrammet for perioden 1974-77 hadde en ramme som lå 20 prosent under hva som var forutsatt i den første vegplanen. Begrunnelsen for reduksjonen var realøkonomiske og finansielle hensyn (Samferdselsdepartementet, 1973). Man gikk også inn for å redusere kravene til vegstandard noe, uten at det gikk ut over trafikkavviklingen og trafikksikkerheten (Samferdselsdepartementet, 1974).

I Norsk Vegplan for 1978-81 var siktemålet å ruste opp vegnettet til 10 tonns akseltrykk "innen en rimelig framtid" der det var samfunnsøkonomisk ønskelig. Heving av akseltrykket skulle skje trinnvis. Det ble også foreslått en ny vektklasse på 9 tonn med telerestriksjoner. De viktigste riksvegene med mye tungtrafikk burde snarest mulig rustes opp til en slik standard. Hele riksvegnettet måtte så snart som mulig åpnes for 18 meters vogntoglengder (Samferdselsdepaartementet, 1977c).

3.3.2 Oppfølgingen av vegplanene

Tabell 3.2 viser den bevilgningsmessige oppfølgning av investeringsbudsjettet i de ulike planperiodene. Investeringsrammene for 1970-73 ble overveiende fulgt opp. Oppfølgingen i de påfølgende planperiodene viser en synkende tendens.

Tabell 3.2: Oppfølging av Norsk Vegplan, investeringsprogrammet. Millioner kr.

VEGPLAN-PERIODE	Plantall	Bevilget	Prosentvis oppfølging
NVP 1970-73 (1973-priser)	4127,0	3944,5	95,6%
NVP 1974-77 (1977-priser)	7166,3	6635,7	92,6%
NVP 1978-81 (1977-priser)	9971,8	8728,4	87,5%

For de viktigste stamvegene som i stor grad går parallelt med jernbanens linjer, lå bevilgningene til dels over plantallene i den første vegplanperioden. Samtidig gikk en relativt større del av de totale veginvesteringene til disse stamvegene enn hva som var forutsatt i vegplanen (Haldorsen, 1983b).

Utbyggingen av stamvegene ble altså gitt høy prioritet tidlig i 70-åra.

Det var først og fremst på disse vegene at en trafikkøkning ville få konsekvenser for jernbanens trafikkgrunnlag.

Sett under ett har investeringsprogrammene i Norsk Vegplan i større grad blitt fulgt opp enn hva tilfellet har vært for jernbaneplanen. Investeringsrammene for stamvegene er blitt best fulgt opp, d v s den del av vegnettet hvor vegtrafikken konkurrerer sterkest med jernbanen.

Vegplanens fysiske utbyggingsprogrammer er stort sett blitt fulgt opp når det gjelder bæreevne og breddestandard. Dette er avgjørende faktorer for vegenes trafikkavviklingsevne og hastighetsstandard. Bare for utbygging til 10 tonns akseltrykk har utbyggingstakten ligget klart etter planforutsetningene.

Det er altså tydelige forskjeller mellom veg- og jernbanesektoren når det gjelder gjennomføringen av utbyggingsplanene. Vegplanene er i større grad blitt fulgt opp, både når det gjelder investeringsrammene og m h t fysiske utbyggingsmål. Det har skjedd en vesentlig standardheving av vegnettet. Til sammenligning har jernbaneinvesteringene i 70-åra i det alt vesentlige gått med til å erstatte utrangert kapital.

Vegnettet er åpnet for større og tyngre kjøretøyer. Det har i 70-åra vært en forskyvning av lastebilparken i retning av forholdsvis flere tunge kjøretøyer med stor nyttelast (Haldorsen, 1983b). Beregninger som er foretatt viser at økning av tillatt akseltrykk kan gi betydelig reduserte transportkostnader pr transportenhet (tonn og tonnkm (Virum 1978).

Forholdene har altså i større grad vært lagt til rette for utviklingen av en rasjonell vegtransport enn for jernbanetransporten.

3.4 Transportpriser, avgifter og konkurransevilkår

3.4.1 Pris- og avgiftspolitiske forutsetninger

Både ved fastsettingen av jernbanens transportpriser og motorvognavgiftene har det gjort seg gjeldende to ulike hensyn: På den ene siden ønsket om en samfunnsøkonomisk best mulig transportfordeling, og på den andre siden statsfinansielle hensyn.

Med finansielle hensyn mener vi her at kostnadsdekningsprinsippet legges til grunn for priser og avgifter, slik at transportutøverne tilsammen svarer for alle kostnader transportvirksomheten påfører samfunnet. Ønsket om en

økonomisk rasjonell transportfordeling tilsier at marginalkostnadsprinsippet legges til grunn. I dette ligger at den enkelte transportutøver svarer for de merkostnader transportvirksomheten påfører samfunnet ved en gitt økning i transportvirksomheten.

For å ivareta begge hensyn har et krav til like konkurransevilkår vært at transportutøverne i samme grad dekker kjørevegskostnadene, enten dette skjer gjennom bruk av avgifter eller ved at transportøren selv dekker disse kostnadene direkte (Munkerud, Schultz, Standnes, 1982).

For jernbanens vedkommende har begge typer hensyn ligget til grunn for fastsettingen av prisen på godstransportene. Jernbanen har hatt utstrakt adgang til å inngå individuelle fraktavtaler. Omtrent 90 prosent av jernbanens godstransportarbeid foregår i dag på grunnlag av slike avtaler. I gjennomsnitt har de reelle transportprisene ligget på omtrent halvparten av takstregulativets satser. Omtrent 80 prosent av inntektene av vognlasttrafikken kommer fra kunder som det er inngått fraktavtaler med (Nordén, 1977). Det uttalte hovedprinsippet bak systemet med individuelle fraktavtaler er at fraktinntektene minst skal dekke særkostnadene forbundet med transportene. I tillegg skal man ta sikte på å skaffe dekning for en størst mulig del av de faste kostnadene.

På vegsiden har marginalkostnadsprinsippet blitt holdt fram som et tungtveiende hensyn ved fastsettelsen av motorvognavgiftene. Dette er begrunnet med hensynet til en rasjonell transportfordeling mellom ulike transportmidler. Det dreier seg i første rekke om kilometeravgiftene og bensinavgiftene for h h v dieseldrevne og bensindrevne kjøretøyer. På den andre siden har statsfinansielle

hensyn bragt inn i bildet en annen forståelse av kostnadsansvaret. Dette går på at trafikantene gjennom bruksavgifter dekker den andel av de totale vegkostnadene som svarer til de kostnadene som direkte er forbundet med trafikkavviklingen. Differansen mellom totale kostnader og de inntekter man får inn gjennom disse avgiftene dekkes ved ikke-bruksavhengige avgifter.

3.4.2 Pris- og kostnadsutviklingen i veg- og jernbanesektoren

Hvordan synes så kostnadsansvarsprinsippet å ha blitt fulgt opp i de to transportsektorene?

Samlede offentlige inntekter fra vegtrafikken har gjennomgående ligget under de offentlige vegholdsutgiftene. Beregninger som er foretatt tyder på at kilometeravgiftene på tyngre vogntog fram til 1980 stort sett var i samsvar med de marginale vegholdskostnadene som er forbundet med disse kjøretøytypene. Marginalkostnadene ligger imidlertid langt under de gjennomsnittlige særkostnadene denne tungtrafikken medfører (Samferdselsdepartementet 1975, Østmoe, 1982).

Tabell 3.3: Jernbanens godstransportpriser i perioden 1973-80. Godstakster og gjennomsnittspriser for godstransport.

År	GODSTAKSTER ETTER REGULATIVET	GJENNOMSNITTLIGE TRANSPORTPRISER	
	Relativ økning	Øre pr tonnkm	Relativ økning
1973	100	22,4	100
1974	112	24,3	109
1975	130	27,3	122
1976	147	31,5	141
1977	160	31,7	142
1978	180	35,1	157
1979	180	33,7	150
1980	191	35,4	158

Kilde: Hiorth, O C: Jernbanens inntekter og kostnader 1973-80. Arbeidsdokument, TØI, 1982.

Jernbanens regulativtakster for godstrafikken økte i perioden 1973-80 med 91 prosent, mens de gjennomsnittlige transportprisene pr transportenhet økte med bare 58 prosent. Denne forskjellen er et utslag av at ordningen med individuelle fraktavtaler er blitt bygget ut i denne perioden.

Undersøkelser som er foretatt ved TØI viser at fra 1975 til 1982 har prisene på lastebiltransport på en del av de viktigste relasjonene økt med gjennomsnittlig 64,5 prosent (Eidhammer, 1982).

Dette tyder på at jernbanen prismessig har beholdt sin konkurransemessige stilling, og muligens styrket den noe i forhold til vegtransporten i 70-åra.

Jernbanens transportpriser har i 70-åra ligget over særkostnadene ved godstrafikken. Dekningsgraden gikk imidlertid ned fra midten av 70-tallet, og i 1980 lå fraktinntektene under særkostnadene.

Jernbanens inntekter fra godstrafikken har gjennomsnittlig ligget vel 20 prosent over jernbanens marginalkostnader (Munkerud, Schultz, Standnes, 1982). Jernbanens særkostnader omfatter altså kostnader utover marginalkostnadene.

Dette tyder på at det ikke har vært "like konkurransevilkår" i den betydning at veg- og jernbanetransporten i lik grad skulle dekke særkostnadene forbundet med godstrafikken. Skulle kostnadsdekningen bli lik, måtte i følge beregningene enten jernbanen senke sine transportpriser vesentlig, eller avgiftene på tunge lastebiler økes (Munkerud, Schultz, Standnes, 1982).

Derimot sier dette lite om hvordan pris- og kostnadsforhold i de to sektorene har utviklet seg over tid, og hvilke forskyvninger dette kan ha ført med seg når det gjelder innbyrdes konkurransevilkår.

Veg- og jernbanetransportens framføringskostnader har steget omtrent like mye i 70-åra.

På den andre siden tyder beregninger på at jernbanens transportpriser i 70-åra har steget noe mindre enn transportprisene i langtransport med lastebil.

Har så dette noen sammenheng med pris- og avgiftspolitiske tiltak?

Når det gjelder jernbanen har vi allerede nevnt at den relativt gunstige prisutviklingen bør sees i sammenheng med utbyggingen av systemet med individuelle fraktavtaler.

For vegtrafikkens vedkommende har derimot stigningen i transportkostnadene vært langt sterkere enn økningen i

kilometeravgiftene. Fra 1973 til 1980 steg avgiftssatsene for motorvogner med både enkelt- og boggiaksel og totalvekt over 21 tonn med 57 prosent. Avgiftssatsene var uforandret f o m 1972 t o m 1976. I den grad vi kan snakke om en utjevning av konkurransemessig stilling i favør av jernbanen, er dette en utvikling som har skjedd på tross av den gjennomførte avgiftspolitikken overfor motorvogner.

3.5 Gjennomføring av lovgivnigstiltak overfor godstrafikken

Gjennomføringen av lovbestemmelsene skjer gjennom forskriftsverket og praktisering av dette.

Godstransporten på veg er blitt regulert gjennom egne forskriftsverk for rutetransport, transport utenfor rute og for transportformidling/samlasting. Forskriftene om transport utenfor rute er her de klart viktigste og omfatter regler og vilkår for tildeling av løyve, utøving av transportvirksomhet og fullmakter som er lagt til sentrale og lokale myndigheter.

3.5.1 Loven av 1964

Målet med loven var å fjerne restriksjoner som hindret en fri tilpasning av yrkesbilparken til transportetterspørselen, særlig for transporter utenfor rute. En slik restriksjon var begrensning av antall biler pr løyve. Men på den andre siden så man det som nødvendig å beskytte rutegående transport og å kontrolle en raskt voksende mellommannsvirksomhet. Løyveplikten for ervervsmessig transport utenfor rute ble derfor beholdt.

Etter loven var transport utenfor rute transporter som ikke foregikk etter en plan som var kunngjort eller gjort kjent på annen måte. Løyve kunne gis til transport for flere oppdragsgivere eller til kontraktskjøring.

En rekke spesielle transporter var unntatt fra løyveplikten, bl a hente- og bringetjeneste. Fylkenes samferdselsnemnder kunne etter forskriftene fastsette løyvedistrikter innen hvert fylke, bestemme at visse transporter skulle gå inn under særskilte løyveordninger, fastsette antall løyver pr distrikt, og treffe bestemmelser om stasjonering i løyvedistriktet.

Forskriftene inneholdt også en rekke vilkår for tildeling av løyve.

Transporten måtte skje bare innen, fra og til løyvedistriktet. Samferdselsnemnda kunne imidlertid tillate transport også i andre løyvedistrikter.

Hvordan synes så denne loven å ha fungert?

Den kanskje viktigste erfaringen som er blitt trukket fram var at et rutebegrep basert på regelmessighetskriteriet vanskelig lot seg praktisere. Det ble pekt på at det i ly av dette begrepet hadde utviklet seg en rutelignende transportvirksomhet som ikke var underlagt de samme forpliktelser som rutetransporten. Dette hadde svekket rutetransportens trafikkgrunnlag, særlig på de trafikksterke relasjonene (Samferdselsdepartementet, 1970b).

Videre ble det trukket fram at loven i for liten grad ivaretok overordnede samfunnsmessige hensyn. I dette lå et ønske om å styrke de rutegående transportene. Det politiske grunnlaget for lovrevisjonen i 1976 var lagt.

3.5.2 Loven av 1976

Loven av 1976 var først og fremst utformet med sikte på å regulere forholdet mellom vegtransport og rutetransport, først og fremst jernbanen.

Dette forutsatte en annen rutedefinisjon. I følge denne var rutetransport åpen for et ubestemt antall personer, mens transport utenfor rute ble utført etter særskilt bestilling. Med dette mente man å kunne hindre at det utviklet seg rutelignende transportvirksomhet som ikke var underlagt de samme forpliktelsene som rutetransporten.

De viktigste bestemmelsene hva angår godstransporten er § 5 om godstransport utenfor rute. Denne paragrafen har stått i sentrum i spørsmålet om regulering av vegtransporten i forhold til andre transportmidler, først og fremst jernbanen.

Lovbestemmelsene sprang direkte ut fra ønsket om å beskytte jernbanetransporten (Haldorsen, 1983a). Parallellkjøring mellom lastebil og jernbane på langtransportene burde unngås. Dermed kunne jernbanen etter hvert ta over de transportene som ellers ville gått med bil. På de korteste transportene var imidlertid lastebilen i følge departementet det best egnede transportmidlet. Det var derfor viktig å skille mellom langtransport og lokaltransport ved å innføre behovsprøving etter størrelse, d v s totalvekt og lastevolum. Til grunn for dette lå antakelsen at det enkelte kjøretøy måtte ha en minste nyttelast for å kunne være økonomisk konkurransedyktig på langtransportene.

Den skjematiske oppstillingen i tabell 3.4 viser hovedregler og unntak i § 5, slik de ble utformet da loven ble vedtatt i 1976. Oppstillingen viser også hva slags endringer som ble gjort i 1979 og 1982.

For behovsprøvde løyver har løyvetallene i de enkelte løyvedistriktene, d v s fylkene, blitt fastsatt av departementet i samråd med fylkeskommunen. Forskriftene ga fylkeskommunene anledning til å avgjøre etter eget skjønn om løyve skulle tildeles søkere som allerede hadde løyve eller søkere som ikke hadde løyve.

Løyve ga anledning til å utføre transport innen, til og fra eget løyvedistrikt, og mellom steder utenfor eget løyvedistrikt på tur gjennom disse.

Den enkelte transporten kunne bare omfatte gods fra eller til én oppdragsgiver. Det kunne gjøres unntak for spesielle transporter, bl a hvis det forelå bindende transportavtale med flere oppdragsgivere.

Begrunnelsen for endringene i § 5, i 1979 var dels at reglene om én oppdragsgiver vanskelig lot seg praktisere og dessuten hadde møtt motstand fra lastebilnæringen. Det ble også pekt på den vanskelige situasjonen i deler av næringslivet og at konkurransebetingende forhold som framføringstid, regularitet og pris begrenset muligheten for overføring av gods fra veg til bane.

Alt i alt er lovendringen et godt eksempel på tilpasninger som følge av at gjennomføringen av et tiltak treffer på hindringer i "brukermiljøet".

Tabell 3.4: §5 i samferdselsloven av 1976 med endringer i 1979 og 1982. Om godstransport utenfor rute.

INNHOLD 1976	ENDRING 1979	ENDRING 1982
Hovedregel 1. Den som mot vederlag vil drive godstransport med motorvogn utenfor rute, må ha løyve fra departementet. Løyve for motorvogner med totalvekt ≤18 tonn eller lastevolum ≤40 m^3 behøver ikke behovsprøves. U n n t a k : Departementet kan gjøre unntak: - om løyve for visse slag transporter - for kravet om behovsprøving for transporter eller motorvogner av særlig slag.	Endring i hovedregel 1. For å unngå behovsprøving må kjøretøyet både ha totalvekt ≤18 tonn og lastevolum ≤40 m^3.	Endring i hovedregel 1. Oppheving av bestemmelsen om hjemmel til å innføre behovsprøving for motorvogner med totalvekt ≤18 tonn eller lastevolum ≤40 m^3. Oppheving av bestemmelsen om behovsprøving av løyve for motorvogner med totalvekt ≤18 tonn eller lastevolum ≤40 m^3. Med dette blir løyvebestemmelsene like for alle motorvogner, uansett størrelse.
Hovedregel 2. Motorvogner med godkjent totalvekt ≥18 tonn eller lastevolum ≥40 m^3 må ikke føre gods fra mer enn én oppdragsgiver på den enkelte transport. Denne regel kan også gjøres gjeldende for mindre motorvogner hvis departementet finner det nødvendig. U n n t a k : Kravet om én oppdragsgiver gjelder ikke hvis det er inngått en transportavtale som departementet har godtatt mellom innehaver av løyve og en bestemt gruppe oppdragsgivere.	Endring i hovedregel 2. Transporter av særlig slag som er unntatt kravet om behovsprøving, er også unntatt kravet om én oppdragsgiver. Departementet kan gi innehavere av behovsprøvd løyve tillatelse til generelt å utføre transport for et visst antall oppdragsgivere ved den enkelte transport, eller utføre hente- og bringetjenester. Kravet om transportavtale bortfaller.	Endring i hovedregel 2. Bestemmelsen om én oppdragsgiver endres ved at det blir tillatt å føre gods for inntil tre oppdragsgivere på den enkelte transport. Bestemmelsen om tre oppdragsgivere pr transport gjøres gjeldende for transport utenfor eget løyvedistrikt. Departementet kan gjøre unntak fra begrensningen av antall oppdragsgivere.

Samtidig ble det lagt opp til en liberalisering av utøvingsvilkårene i forskriftene ved at det etter søknad ble gitt tillatelse til å transportere gods for opptil 3 oppdragsgivere på den enkelte transport.

Derimot ble kravene til løyve presisert og utvidet ved at det i 1979 ble innført krav om gjennomgått faglig/teoretisk opplæring fastsatt av departementet. Skjerpingen i vilkårene for løyve var i samsvar med Lastebileierforbundets krav, som tok sikte på å hindre overkapasitet og redusert konkurransen i lastebilnæringen. De utvidete kravene gjelder fullt ut for nye løyvehavere.

Ved lovendringen i 1982 ble det igjen gjort lempninger i utøvingsvilkårene. Behovsprøvingen bortfalt, og adgangen til å ta opptil tre oppdragsgivere pr tur ble lovfestet (jfr tabell 3.4). Begrunnelsen for endringene var at antallsregulering og behovsprøving var lite hensiktsmessige midler for å overføre gods fra veg til bane og sjøtransport og styrke den rutegående transporten (Samferdselsdepartementet, 1982).

Lovens betydning som et redskap for styring av konkurranseforholdet mellom veg, jernbane og sjø på langtransportene kan dermed sies å ha falt bort.

Samtidig som behovsprøvingen falt bort ble det foretatt omfattende endringer i forskriftene om godstransport utenfor rute. Etter de nye forskriftene kan alle som fyller kvalifikasjonskravene bli tildelt løyve, uansett motorvognstørrelse. Bindingen til eget løyvedistrikt ble myket opp. Løyve gir nå adgang til å utføre transport også utenfor eget løyvedistrikt.

Når vi tar i betraktning at det i 70-åra ikke har skjedd noen overføring av langtransport fra veg til bane tyder

disse endringene i loven og forskriftene på at Samferdselsloven av 1976 i liten grad har fungert i samsvar med de opprinnelige forutsetningene. Liberaliseringen har langt på veg utvisket forskjellen mellom transport i og utenfor rute. Argumentasjonen for endringene viser en klar dreining bort fra oppfatningen at lovgivning er et egnet virkemiddel i styringen av konkurranseforholdene.

Vilkårene for å komme inn som utøver i lastebilnæringen er blitt strammet inn. Mens vilkårene for etablerte løyveinnhavere er blitt lempet på, har altså vilkårene for framtidige løyvehavere blitt skjerpet. Den del av forskriftsverket som regulerer utøvingen av transporten er kommet i bakgrunnen, mens adgangsreguleringen synes å ha blitt det sentrale elementet.

Samferdselslovgivningen og praktiseringen av den kan dermed sies å ha hatt liten betydning for å redusere omfanget av vegtransport som går parallelt med jernbanens hovedrelasjoner.

4 Gjennomføringsbetingelser. Hva forklarer oppfølgingen av tiltak?

4.1 Innledning

Vi har i kapittel 2 og 3 forsøkt å vise at manglende måloppnåelse når det gjelder å styrke jernbanens godstransport i forhold til godstransport på veg kan sees som et resultat av gjennomføringen av offentlige tiltak.

Dels har graden av gjennomføring vært liten for tiltak med sikte på å styrke jernbanetransporten. Dels har vi å gjøre med tiltak utformet med sikte på å nå andre, dels motstridende mål, og hvor graden av gjennomføring har vært høyere.

Vi skal se nærmere på forhold som kan forklare hvorfor tiltak i ulik grad er blitt gjennomført. Vårt utgangspunkt er antakelsen om at gjennomføring av tiltak, slik at de forutsatte målene blir nådd, forutsetter motivasjon og kapasitet hos de iverksettende organer.

I såvel teoretiske som empiriske orienterte undersøkelser skilles det ofte mellom ulike typer av faktorer som virker inn på motivasjonen og kapasiteten (Hallén, 1981).

Den klart mest sentrale gruppen av faktorer er den som har direkte å gjøre med utformingen av tiltaket. Av enkeltfaktorer her kan man trekke fram:

Målsettingene

Klare og entydige mål representerer klare handlingsimpulser fordi dette gjør det lettere for iverksettingsapparatet å holde oversikten, og gir holdepunkter for hvor man står og i hvilken retning man bør gå. Dette vil f eks

ofte være tilfellet ved detaljerte investerings- og utbyggingsrammer. Entydige mål vil også være en viktig handlingsbetingelse i situasjoner hvor et politikkområde er preget av flere ulike tiltak og ansvaret for gjennomføringen er splittet opp på ulike forvaltningsorganer. Offentlig styring når det gjelder fordeling av godstrans port mellom veg og bane er eksempel på et slikt politikkområde.

På den andre siden vil uklare/motstridende mål svekke grunnlaget for handling.

Hvilket gjennomslag et tiltak får i gjennomføringsfasen vil også i flere tilfeller være et resultat av de politiske ressurser som stilles bak tiltaket, d v s tiltakets "politiske tyngde".

Det vil her være snakk om graden av binding og forpliktelse til gjennomføring av tiltaket, noe som kan ha sammenheng med på hvilket nivå i beslutningshierarkiet tiltaket fremmes, og graden av offentlig oppmerksomhet omkring det.

Ressurser/virkemidler

Iverksetting av tiltak krever administrative og faglige ressurser. Med dette menes først og fremst personell med tid, oppmerksomhet og kunnskaper for de oppgaver iverksettingen krever.

Forvaltningsstrukturen

Dette går på hvem som har ansvaret for gjennomføringen av tiltaket og arbeidsdelingen mellom ulike organer som er

tildelt gjennomføringsansvar. Særlig er dette av betydning når det er snakk om et politikkområde som spenner over ansvarsområdet til flere forvaltningssektorer, som tilfellet er med fordelingen av godstransport mellom veg og bane. Ulike tiltak kan forvaltes av ulike organer, men samordningen mellom disse kan variere.

Vi kommer i drøftingen først inn på de motivasjonsbetingende faktorene. Deretter tar vi for oss kapasitetsfaktorene.

4.2 Målsettingene som motivasjonsfaktorer

Det er rimelig å gå ut fra at trekk ved målsettingene er grunnleggende handlingsvilkår. Målsettingene avgjør i hvilken grad deltakerne i beslutningssystemet er seg bevisst hvordan og i hvilken retning man bør innrette tiltakene. Målsettingene har også betydning for hvilken vekt det er blitt lagt på å gjennomføre tiltakene.

Ser vi på vegpolitikken, slik den går fram av Norsk Vegplan, har den vært preget av klare mål, omfattende planlegging og detaljerte handlingsprogrammer. Ut fra både framkommelighets-, trafikksikkerhets- og miljøhensyn ble det framholdt at utbyggingen av vegnettet måtte prioriteres i samferdselspolitikken.

Det ble lagt stor vekt på at vegplanenes utbyggingsprogrammer ble realisert. I samferdselskomiteens innstilling om den første Norsk Vegplan (Stortinget 1971) heter det bl a:

> "Vegplanen er ikkje berre ein økonomisk rammeplan for investeringar som skal setjast inn i utbygginga av vegnettet, men kanskje enno meir ein plan for den

> fysiske utbygging av vegnettet..... Det må vera ein klar målsetjing å gjennomføra den fysiske plan som vegplanen legg opp til i åra fram til 1978."

Politisk lå altså forholdene i utgangspunktet godt til rette for at utbyggingsprogrammene skulle gjennomføres fullt ut.

I motsetning til vegpolitikken har jernbanepolitikken vært preget av motstridende forventninger. På den ene siden skulle jernbanen drive forretningsmessig, og på den andre siden ivareta distrikts- og bosettingshensyn.

Det har stort sett manglet overordnede samferdselspolitiske retningslinjer for jernbanedriften, og de politiske myndighetene har hatt vanskelig for å ta stilling til jernbanens utbyggingsplaner (Horrisland 1979, Haldorsen 1983a). Dette avspeiles også i departementets og Stortingets holdning til MR-planen og Langtidsplanen fram til 1980. Dette kan generelt sies å ha lagt begrensninger på jernbanens muligheter til å tilpasse seg konkurransen fra vegtrafikken.

Departementet og Stortinget sluttet seg generelt til MR-planens målsettinger. Derimot møtte planens forslag til investeringsrammer forbehold, og det ble antydet at det kunne bli vanskelig å følge opp rammene (Samferdselsdepartementet, 1959b, 1974b).

Når det gjelder Langtidsplanen var den politiske behandlingen både langvarig og konfliktfylt (Horrisland 1979). Da stortingsmeldingen om hovedretningslinjer for NSB forelå, gikk man langt i retning av å ville definere hva som skulle være jernbanens transportoppgaver og hva slags utbyggingstiltak det burde satses på. Det var almen oppslutning om de foreslåtte tiltakene i Langtidsplanen.

Derimot ble det ikke tatt stilling til hvordan planen ville bli fulgt opp i investeringspolitikken.

Sammenlignet med vegplanene har altså de politiske myndighetenes vektlegging på at jernbanens utbyggingsplaner skulle følges opp vært liten.

Det kan også legges til at jernbanens moderniseringsplaner kom som jernbanens egne plandokumenter. Dette til forskjell fra vegplanene som ble lagt fram som stortingsmeldinger. Den administrative "status" i beslutningssystemet har altså vært nokså ulik.

Ulike og dels motstridende målsettinger har også preget de pris- og avgiftspolitiske tiltakene.

På vegsiden har vi sett at kostnadsansvarsprinsippet har vært holdt fram som et hovedpoeng ved utformingen av motorvognavgiftene. I 70-åra skjedde det imidlertid endringer i synet på disse avgiftene som konkurransepåvirkende virkemiddel. Hovedvekten ble etter hvert lagt på den statsfinansielle betydningen. Den transportpolitiske betydningen ble skjøvet i bakgrunnen. Når det ble truffet vedtak om avgiftssatsene var de finanspolitiske vurderingene utslagsgivende (Haldorsen, 1983a).

Hensynet til en samfunnsøkonomisk best mulig transportfordeling har altså ikke vært noe sentralt motiv ved fastsettingen av motorvognavgiftene.

På samme måte har fastsettingen av jernbanens transportpriser vært preget av en balansegang mellom ulike typer hensyn. Jernbanens ønske om handlefrihet i fastsettingen av takstene har støtt mot hensynet til politisk kontroll. Dette har begrenset jernbanens muligheter til å tilpasse seg konkurransemessig gjennom transportprisene.

Fastsettingen av takstregulativene har vært nært koplet til finanspolitikken. Finanspolitiske hensyn har ofte ligget til grunn for fastsettingen av takstnivået ved de årlige budsjettbehandlingene. Målet om å "trekke til seg" transport og de finanspolitiske hensynene har trukket i hver sin retning ved fastsettingen av transportprisene. Det har m a o heller ikke her vært klare handlingsimpulser når det gjelder jernbanens stilling på transportmarkedet.

Men på den andre siden har vi sett at takstpolitikken ikke har lagt vesentlige begrensninger på jernbanens muligheter for å inngå individuelle fraktavtaler. Som nevnt har dette gitt som resultat at de reelle transportprisene jevnt over har ligget langt under takstregulativet (jfr kapittel 3). Dette har i noen grad "oppveid" negative virkninger av takstregulativet for jernbanens konkurranseevne.

Når det gjelder lovgivningen har koplingen til konkurranseforholdene på godsmarkedet vært svært varierende. Før 1970 var ikke styring av konkurranseforholdene noe vesentlig hensyn, mens dette på 70-tallet nettopp har vært hovedmotivet. Fra slutten av 70-tallet har så styringsmotivet igjen kommet i bakgrunnen, nærmest som en følge av at de opprinnelige styringsintensjonene ikke var mulig å følge opp i praksis. Årsaken til den manglende oppfølgingen ligger altså ikke på målsettingssiden, men i mangelen på et utbygd iverksettingsapparat.

Alt i alt har altså styring av konkurranseforholdene vært et framtredende motiv bare for noen få i rekken av samferdselspolitiske tiltak.

4.3 Iverksettingsapparatet: Administrative og faglige ressurser

Iverksetting av tiltak forutsetter at det er tilgang på personell med tid og kunnskaper for å utføre de oppgavene iverksettingen krever.

Når det gjelder graden av oppfølging av investeringstiltak i veg- og jernbanesektoren har nok denne typen forklaring lite for seg.

På jernbanesiden har samme aktør stått for både utarbeiding og gjennomføringen av planene. Når man tar i betraktning NSBs administrative og tekniske apparat, kan manglende planoppfølging neppe føres tilbake til kapasitetsmessige forhold.

De samme betraktningene kan man også gjøre når det gjelder vegetaten. Men det pekes her ofte på manglende forbereding av prosjekter, feilaktige kostnadskalkyler, og en omfattende og tidkrevende planprosess for å forklare forskjellen mellom vegplanens plantall og faktiske bevilgninger (Samferdselsdepartementet 1977c).

Når vegplanene både bevilgningsmessig og fysisk likevel er fulgt opp i større grad enn jernbaneplanene, kan derfor neppe dette forklares ut fra administrative og faglige ressurser. Forklaringen ligger i all hovedsak på motivasjonssiden.

På samme måte kan mangelen på sammenheng mellom økningen i motorvognavgiftene og den relative utviklingen i veg- og jernbanetransportprisene heller ikke sees som et resultat av liten administrativ kapasitet eller faglig kompetanse. Avgiftene hører inn under Finansdepartemen-

tets ansvarsområde, med Skatte- og av-giftsdirektoratet som utøvende etat. På kunnskapssiden la Bilavgiftsutvalget ned et stort arbeid i å analysere forholdet mellom avgifter, vegholdskostnader og fordelingen av kostnadene på kjøretøytyper (Finansdepartementet, 1975).

Når det gjelder samferdselslovgivningen er derimot mangelen på samsvar mellom intensjoner og praksis langt på veg et resultat av liten administrativ og faglig kapasitet. Bl a kommer dette nokså klart fram i begrunnelsen for lovendringene i 1979 og 1982.

Ansvaret for løyvetildelingen ble i stor grad lagt til fylkeskommunene og kontrollfunksjonene ble lagt til politiet og Bilsynet i de enkelte fylkene. Fylkenes løyveregistre har til dels vært mangelfulle, og det har heller ikke vært noen samlet oversikt over løyvetall for landet som helhet.

Løyveregistrene har i liten grad vært samordnet med kjøretøyregistrene. Videre har det i liten grad vært foretatt undersøkelser av transportbehovene (Pettersen 1981, Weiberg-Aurdal 1981).

Det har derfor vært et mangelfullt kunnskapsgrunnlag for praktisering av behovsprøving. Løyvetallet i de enkelte løyvedistriktene har ofte blitt fastsatt på grunnlag av gjetninger (Haldorsen, 1983b). Da loven av 1976 trådte i kraft, ble det eksisterende løyvetallet i de enkelte fylkene lagt til grunn ved tildelingen av behovsprøvd løyve.

Av dette kan man slutte at det i liten grad har vært praktisert noen reell behovsprøving.

Det var også en forutsetning da loven ble vedtatt at saksbehandlingsapparatet og Biltilsynets kontrollkapasitet skulle rustes opp. Denne forutsetningen er i liten grad blitt infridd (Pettersen 1981, Weiberg-Aurdal 1981).

4.4 Iverksettingsapparatet: Ansvars- og myndighetsforhold

Styring av konkurranseforholdene mellom ulike transportmidler er et politikkområde som spenner over flere forvaltningssektorers ansvarsområde. Mens veg- og jernbaneinvesteringene og samferdselslovgivningen hører inn under Samferdselsdepartementets ansvarsområde, har de pris- og avgiftspolitiske tiltakene i stor grad blitt en del av Finansdepartementets ansvarsområde. Dette gjelder først og fremst motorvognavgiftene. Mens f eks bilavgiftsutvalgene før 1970 ble oppnevnt av Samferdselsdepartementet, ble bilavgiftsutvalget av 1972 nedsatt av Finansdepartementet.

Fastlegging og innkreving av motorvognavgiftene er som nevnt i dag lagt til Finansdepartementet. Disse avgiftene er dermed forvaltningsmessig underlagt den alminnelige skatte- og avgiftspolitikken.

Innenfor vegetaten har man sett det som et problem at motorvognavgiftene overveiende er betraktet som et statsfinansielt verktøy. Det er blitt framholdt at samferdselsmyndighetene har liten mulighet for å styre utviklingen av avgiftene. Det er derfor tatt til orde for at både Samferdselsdepartmentet og Vegdirektoratet må trekkes mer med i vurderingen av motorvognavgiftene (Vegdirektoratet, 1980).

Dette kan tyde på at koplingen mellom tiltak som ligger under h h v Finansdepartmentet og Samferdselsdepartementets ansvarsområde har vært liten.

Fastsetting av jernbanetakstene er også et saksområde som ligger i skjæringspunktet mellom Finans- og Samferdselsdepartementets myndighetsområder.

I forbindelse med budsjettarbeidet legger Samferdselsdepartementet fram visse rammer for takstnivået. Disse utarbeides av Finansdepartementet som en del av den generell økonomiske politikken. På grunnlag av disse rammene utarbeider NSB forslag til takstendringer, som etter styrebehandling legges fram for Samferdselsdepartementet. Med Samferdselsdepartementets merknader ender forslaget i Finansdepartementet før budsjettproposisjonen legges fram for Stortinget. Det holdes også årlig et møte mellom representanter for NSB, Samferdsels- og Finansdepartementet hvor takstene blir tatt opp.

Jernbanens eget takstframlegg kan altså stoppes på flere steder i det politiske beslutningssystemet, og Finansdepartementet er en sentral aktør ved slike beslutninger.

Dette har også gitt seg utslag i beslutningsprosessen.

Takstforslagene fra NSB har ofte gått gjennom. Men de overordnede organer har også flere ganger gjennomført takstøkninger som etter NSBs mening har vært for store. NSBs ledelse har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at myndighetenes takstpolitikk har vært i strid med målsettingen om mer godstrafikk på bane (Horrisland 1979).

5 Oppsummering

Vi har i denne undersøkelsen vist at målsettingene om å styrke jernbanetransportene i forhold til vegtransporten ikke er blitt oppnådd. I 60-åra var utviklingen på godstransportmarkedet snarere den motsatte av hva man tok sikte på gjennom MR-planen, og 70-åras mål om å overføre gods fra veg til bane er ikke blitt realisert. At målene ikke er nådd, kan langt på vei sees som et resultat av manglende oppfølging i praksis av samferdselspolitikken. Ut fra målsettingene om å styrke jernbanetransporten har de fleste offentlige tiltakene vært lite "vellykkede". Vi har dels her å gjøre med en "vellykket" sektorpolitikk ut fra rent vegpolitiske vurderinger. Dels er andre tiltak for å styrke jernbanetransporten i forhold til vegtransporten ikke blitt fulgt opp etter forutsetningene.

Dette utelukker ikke at andre forhold utenfor det offentliges virkeområde også har påvirket utviklingen på transportmarkedet.

Økningen av vegtransportens andel av godsmarkedet i 60-åra falt sammen med en betydelig vekst i de reelle veginvesteringene i forhold til jernbaneinvesteringene. Man kan her kanskje snakke om en spiraleffekt: Forventningene om sterk vekst i vegtrafikken ble fulgt opp av sterk prioritering av vegutbyggingen, som igjen la grunnlaget for ytterligere vekst i vegtrafikken.

Investerings- og utbyggingsrammene i jernbanens moderniseringsplaner er bare delvis blitt fulgt opp, og har gitt mindre rom for fornyelser enn hva man så som nødvendig for å gjøre transporttilbudet vesentlig mer konkurransedyktig. Jernbaneinvesteringene har ikke vært større enn hva som har vært nødvendig for å kompensere for kapitalslitet.

Derimot må vegutbyggingen kunne betraktes som et "vellykket" sektortiltak, da vegplanenes utbyggingsprogrammer stort sett er fulgt opp. Dette støtter opp under en oppfatning om at det gjennom investeringspolitikken i praksis er blitt lagt opp til en transportutvikling som ikke har fremmet målsettingen om å styrke jernbanetransporten i forhold til vegtransporten, men snarere en motsatt utvikling. Veginvesteringene har i stor grad vært nettoinvesteringer, d v s investeringer utover det som trengs for å kompensere for kapitalslitet.

Jernbanens prispolitikk synes fra et konkurransemessig synspunkt å ha vært relativt "vellykket". Ved omfattende bruk av individuelle fraktavtaler har de reelle transportprisene steget langt mindre enn satsene i takstregulativet. Prisutviklingen har ikke vært sterkere enn på vegsiden. I den grad jernbanens konkurransemessige stilling er blitt opprettholdt eller styrket, har dette derfor skjedd ved at jernbanens egen kostnadsdekning er blitt redusert.

Samferdselslovgivningen og motorvognavgiften har vært lite "vellykkede" tiltak når det gjelder å påvirke konkurranseforholdet og transportfordelingen mellom veg og bane.

Økningen i kilometeravgiftene har vært liten sammenlignet med kostnadsutviklingen i vegtransport ellers og den generelle prisstigningen. Isolert sett har altså avgiftspolitikken her gått i motsatt retning av ønsket om å styrke jernbanetransporten.

Praktiseringen av samferdselslovgivningens løyvebestemmelser har i liten grad samsvart med intensjonene om å begrense den delen av vegtransporten som konkurrerte med jernbanen.

For å forklare hvordan de offentlige tiltakene er blitt gjennomført, har vi tatt utgangspunkt i at motivasjon og kapasitet hos de iverksettende organer er nødvendige betingelser for gjennomføringen.

På motivasjonssiden har forutsetningene for gjennomføring av offentlige tiltak slik at de ville styrke jernbanens stilling på transportmarkedet, i liten grad vært til stede.

Ved siden av slike transportpolitiske målsettinger har andre og dels motstridende hensyn i stor grad gjort seg gjeldende. Når det gjelder vegpolitikken har vi sett at konkurranseforhold i samferdsel omtrent ikke har vært inne i bildet som noe premiss.

Samtidig kan det synes som om de vegpolitiske målene har hatt størst "tyngde" i samferdselspolitikken.

Både når det gjelder jernbaneinvesteringene og de takst- og avgiftspolitiske tiltakene, har de transportpolitiske signalene fra overordnet hold manglet eller vært uklare.

Samtidig er styringen av konkurranseforholdene et politikkområde hvor ansvaret for gjennomføringen av tiltak er splittet opp på flere forvaltningssektorer. Både Finans- og Samferdselsdepartementet er inne i bildet. Dette kan på to måter sies å ha undergravd muligheten for å gjennomføre tiltak som trekker i noenlunde samme retning.

For det første kan det hevdes at fordi entydige mål har manglet har oppdelingen av ansvarsforholdene svekket koplingen og samordningen mellom tiltak Samferdselsdepartementet har ansvaret for og de tiltakene som ligger under Finansdepartementet (motorvognavgiftene).

På den andre siden kan det sies at denne oppsplittingen av ansvarsforholdene i seg selv har hindret utviklingen av entydige mål når vi ser på de ulike tiltakene i sammenheng. Fordi motorvognavgiftene har vært underlagt Finansdepartementet, har de fiskale hensynene vært dominerende, mens samferdselspolitiske hensyn er kommet i bakgrunnen ved avgiftsfastsettingen.

På lovgivningssiden har de kapasitetsmessige faktorene vært de viktigste når det gjelder å forklare mangel på samsvar mellom intensjoner og praksis, i all fall når det gjelder Samferdselsloven av 1976. Kunnskapsgrunnlaget for behovsprøvingen har vært mangelfullt, og opprustingen av saksbehandlings- og kontrollapparatet som en reell behovsprøving forutsetter, har ikke blitt gjennomført. Ved lovendringene i 1979 og 1982 tok man konsekvensene av dette. Behovsprøvingen er bortfalt, og lovbestemmelsene tar i hovedsak sikte på å regulere adgangen til lastebilnæringen.

Man kan utfra dette hevde at når målet om overføring av gods fra veg til bane ikke er blitt oppnådd, ligger mye av forklaringen i at dette målet i liten grad har hatt gjennomslag ved utformingen og gjennomføringen av tiltak.

Dette reiser for det første spørsmålet om hvordan ønsket om overføring av gods fra veg til bane samsvarer med overordnede samferdselspolitiske mål. For det andre kan man spørre hvilket gjennomslag overordnede mål har i praksis.

Vårt materiale gir ikke direkte grunnlag for å belyse slike problemstillinger. Vi nøyer oss her med å stille opp enkelte hypoteser ut fra noe ulike forutsetninger. Hypotesene utelukker naturligvis ikke hverandre.

Vi kan for det første forutsette at et faktisk motiv bak ønsket om overføring av gods fra veg til bane var å realisere overordnede samferdselspolitiske mål. Som nevnt i kapittel 2 var en del av begrunnelsen for en slik overføring å ivareta distriktshensyn og bevaring av bosettingsmønsteret, ressurser og miljø. Samtidig kan vi forutsette at de overordnede målene er noenlunde i overensstemmelse med hverandre.

I den grad disse forutsetningene holder, kan manglende realisering av målet om overføring av gods fra veg til bane sees som en indikasjon på at andre og innbyrdes motstridende interesser og hensyn har ligget til grunn for utforming av tiltak i veg- og jernbanesektoren. Sektorene fungerer m a o på sine egne premisser.

Det er imidlertid i flere sammenhenger blitt hevdet at de overordnede målene i seg selv er innbyrdes motstridende. Ønsket om overføring av gods fra veg til bane kan være i overensstemmelse med noen overordnede mål, men ikke med andre. F eks kan målet om økonomisk vekst og rasjonalitet komme i konflikt med mål om distriktsutbygging og bevaring av bosettingsmønsteret.

I den grad dette er tilfelle, kan den manglende overføringen av gods fra veg til bane sees som et tegn på at det er ulike overordnede mål som gjør seg gjeldende, avhengig av om det dreier seg om vegutbygging eller styrking av jernbanetransporten. Tiltak med utspring i ulike overordnede mål kan altså ha "nøytralisert" hverandre.

Det er også en tredje tolkningsmulighet, som baserer seg på at ønsket om overføring av gods fra veg til bane ikke nødvendigvis er avledet av overordnede samferdselspolitiske mål. Andre motiver kan ha ligget til grunn for en

slik målsetting, bl a et politisk markeringsbehov. En slik antakelse underbygges av to forhold: Overføringstanken ble bragt på bane for alvor først etter regjeringsskiftet i 1973, og som resultat av at det ble lagt sterkere vekt på samfunnsmessig styring av transportutviklingen. Dette skjedde i forbindelse med at det var lagt fram hovedretningslinjer for jernbanens virksomhet, etter initiativ og press fra jernbanen.

Forutsatt at veg- og jernbanetiltak forøvrig kan spores tilbake til overordnede mål, kan man da hevde at det ikke har skjedd noen overføring av gods fra veg til bane fordi denne målsettingen ikke har vært i samsvar med samferdselspolitikken forøvrig.

Kilder og litteratur

ELVIK, R, 1978 — Teknisk modernisering og bedriftsøkonomisk lønnsomhet. En case-studie av Norges Statsbaners moderniserings-og rasjonaliseringsplan. Semesteroppgave i statsvitenskap 1978. ISU, Universitetet i Oslo.

EIDHAMMER; O, 1982 — Transportpriser og produktivitet i langtransport med lastebil. TØI-notat av 15.11.1982.

ELGSAAS, K & TOBIESEN, O D, 1981 — Samfunnsmessig styring av statlig forretningsdrift. Forskningsrapport, FAD/Teledirektoratet 1981.

FINANSDEPARTEMENTET, 1975 — NOU 1975:42 Motorvognavgiftene.

FINANSDEPARTEMENTET, 1977 — St meld nr 44(1976-77) Om motorvognavgiftene.

HIORTH, O C, 1969 — Innenlandske transporter. Universitetsforlaget, 1969.

HIORTH, O C, 1982 — Jernbanens inntekter og kostnader 1973-80. Arbeidsdokument av 6.9.1982, TØI.

HALDORSEN, I, 1983 a — Samferdselspolitiske målsettinger og fordelingen av godstransport mellom veg og bane. TØI-notat av 15.2.1983.

HALDORSEN; I, 1983 b — Samferdselspolitiske tiltak og fordelingen av godstransport mellom veg og bane. TØI-notat av 17.10.1983.

HALLÈN, A, 1981 — Kommunal iverksetting av statleg politikk. NIBR-rapport, 1981:17.

HORRISLAND, S, 1979 — De sentrale statsmyndigheters styring av Norges Statsbaner. Hovedoppgave i statsvitenskap 1979. ISU, Universitetet i Oslo.

LOV AV 19. JUNI 1964 — Om samferdsel

LOV AV 4. JUNI 1976 — Om samferdsel

(m/senere endringer)

MUNKERUD, P SCHULTZ, G, STANDNES, Ø A, 1982	Likekonkurransevilkår bil, bane, båt? TØI-rapport, januar 1982.
NORDÈN, R, 1977	Jernbanedrift på samfunnsøkonomisk eller bedriftsøkonomisk grunnlag. Bergen Bank kvartaltidsskrift 1979:4.
NORGES STATSBANER, 1958	Norges Statsbaners moderniserings- og rasjonaliseringsplan.
NORGES STATSBANER, 1980	Linjen mot 1980. Hvor står vi? Oversikt 30.04.1980.
PETTERSEN, S, 1981	Mål og midler for styring av godstransport i Norge. Foredrag på transportdagene, Molde, 1981. Møre og Romsdal distriktshøyskole. Skrifter 1981:7.
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1957	Innstilling fra bilavgiftsutvalget av 1956.
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1959 a	Innstilling fra samferdselskommisjonen.
SAMFERDSELSDEPARATEMENTET, 1959 b	St meld br 37/1959) Om statsbanenes moderniserings-og rasjonaliseringsplan.
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1963	St meld nr 59(1962-63) Om lov om regulering av transport med fartøy og motorvogn.
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1967	Innstilling fra Jernbanetransportkomiteen.
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1970 a	Innstilling om Norsk Vegplan
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1970 b	St meld nr 96(1969-70) Om erfaringene etter samferdselsloven m v.
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1970 c	St meld nr 14(1970-71) Om Norsk Vegplan.
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1971	St meld nr 37(1970-71) Om jernbanens framtidige stilling.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1972 — NOU 1972:18 Langtidsplan for NSB fram til 1980.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1973 — St meld nr 107(1972-73) Om revidert Norsk Vegplan.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1974 a — St meld nr 89(1973-74) Tilleggsmelding til St meld. Om revidert Norsk Vegplan.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1974 b — St meld nr 96(1973-74) Om samferdselspolitikken og retningslinjer for NSB.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1975 — Ot.prp nr 5(1975-75) Om lov om samferdsel.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1977 a — St meld nr 44(1976-77) Om motorvognavgiftene.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1976 — NoU 1977:30 A+B Norsk Samferdselsplan.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1977 c — St meld nr 86(1976-77) Om Norsk Vegolan 1978-81.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1978 — Ot prp nr 10(1978-79) Om lov om endringer i lov om samferdsel.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1979 — St meld nr 37(1978-79) Om Norsk Samferdselsplan.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 1982 — Ot prp nr 70(1981-82) Om lov om endringer i lov om samferdsel.

STORTINGET, 1971 — Innst S nr 257(1970-71) Innstilling fra samferdselsnemnda om Norsk Vegplan.

STORTINGET, 1974 — Innst S nr 47(1974-75) Innstilling fra samferdselskomiteen om samferdselspolitikken og retningslinjer for NSB.

STANGNES, G, 1982 — Kostnadsindeksen for lastebiltransport pr 1. kvartal 1982.

VEGDIREKTORATET, 1980 — Vegtransport og vegtrafikk. Internt notat, mars 1980.

VIRUM, P H, 1978 — Konsekvenser for lastebilkostnadene ved økt akseltrykk. Arbeidsdokument av 27.6,1978. TØI.

WEIBERG-AURDAL, A, 1981 — Mål og midler for styring av godstransport i Norge: Mange omsyn -ulike situasjoner.
Foredrag på transportdagene, Molde, 1981.
Møre og Romsdal distriktshøgskole.
Skrifter 1981:7.

ØRBECK, E, 1977 — Transport i Norge 1946-1975. Omfang, struktur og utvikling av innenlandske gods- og persontransporter.
TØI - temaskrift 1977.

ØRBECK, E, 1981 — Strukturutvikling i det innenlandske godstransportmarked 1960-79.
TØI-notat av 20.1.1981.

ØSTMOE; k, 1982 — Vegholdskostnader på det norske vegnettet. Oppdatering av Bilavgiftsutvalgets beregninger fra 1972.
TØI-notat av 12.3.1982.