

skattemiljarder i trafikpolitiken

SKATTE- MILJARDER I TRAFIK- POLITIKEN

till vilken nytta?

*En granskning av 2001 års
infrastrukturproposition*

Red. birgitta swedenborg

Åke Dahlberg
Lars Hultkrantz
Jan Owen Jansson
Per Kägeson
Carl Melin
Jan-Eric Nilsson
Staffan Widlert

sns förlag

sns Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
e-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

sns – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

sns bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. sns är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

kopieringsförbud

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen!

Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonusavtal, är förbjuden.

Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?

En granskning av 2001 års infrastrukturproposition

Birgitta Swedenborg (red.)

Första upplagan

Första tryckningen

© 2002 Författarna och sns Förlag

Grafisk form: Patrik Sundström

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2002

isbn 91-7150-865-1

innehåll

- 7 *Förord*
- 9 *Att granska trafikpolitiken –
inledning, sammanfattning och slutsatser*
Birgitta Swedenborg
- 20 *Mål och medel i trafikpolitiken*
Lars Hultkrantz
- 31 *Infrastrukturplanering – en process i
behov av institutionella reformer*
Jan-Eric Nilsson
- 46 *Trafikpolitik för Stockholm*
Jan Owen Jansson
- 59 *Infrastrukturpropositionen och miljömålen*
Per Kågeson
- 72 *Särintressenas roll*
Carl Melin
- 78 *Har beslutet stöd i beslutsunderlaget?*
Staffan Widlert
- 87 *Vad visar Riksdagens revisorers granskning?*
Åke Dahlberg
- 91 *Författarna*

förord

Granskning av politiska beslut och den politiska maktutövningen är en omistlig del av den politiska demokratin. Därför är det betänkligt att en allvarlig svaghet i Sveriges politiska institutioner, som sns Ekonomiråd 2000 konstaterade, är just bristen på granskning. Å andra sidan gör denna brist att sns får en extra stor roll att fylla. Det ligger i sns-tanken att medverka till att viktiga samhällsbeslut grundas på ett kvalificerat och opartiskt beslutsunderlag.

Med denna skrift vill vi bidra till en oberoende och professionell granskning av den stora infrastrukturproposition regeringen presenterade i oktober 2001. Bidragen är skrivna av ledande forskare och experter inom området och bygger på deras inlägg vid en konferens sns anordnade kort efter det att propositionen lagts fram. I konferensen deltog även några av de politiskt ansvariga, men de medverkar inte i denna skrift.

Som framgår av skriften är en noggrann granskning av det trafikpolitiska förslaget i högsta grad motiverad. Vidare framgår att det är ett stort samhällsintresse att den politiska beslutsprocessen reformeras på ett avgörande sätt. De lärdomar som kan dras av den granskning som görs här äger både mer långtgående och långvarig giltighet än det specifika politiska beslut som granskas.

Stockholm i december 2001
birgitta swedenborg

birgitta swedenborg

Att granska trafikpolitiken – inledning, sammanfattning och slutsatser

Modern politisk ekonomi betonar sambandet mellan politikens spelregler – våra demokratiska institutioner – och kvaliteten i den politik som förs. Utan »rätta« spelregler är det inte självklart att politiken tjänar medborgarnas intressen så som medborgarna skulle önska. Detta har varit ett huvudtema i åtminstone ett par tidigare sns-studier (Swedenborg m.fl., 1999; Lindbeck m.fl., 2000).

Denna skrift belyser dessa frågor på ett konkret sätt med utgångspunkt i den stora infrastrukturproposition regeringen lade i oktober 2001. Den innehåller de inlägg som gjordes av forskare och experter vid en konferens som sns anordnade kort därefter för att granska propositionen. Inläggen ger inte bara en koncis och insiktsfull beskrivning av hur trafikproblem och sammanhängande miljöproblem bör analyseras, de belyser också den politiska beslutsprocessen, betydelsen av granskning i politiken och av beslutsregler som gör att besluten överensstämmer med de uppsatta politiska målen och medborgarnas intressen.

Investeringar i transportinfrastruktur, som i propositionen mest handlar om statliga satsningar på väg- och järnvägsnätet, är naturligtvis viktiga i sig, eftersom de bestämmer förutsättningarna för resor och transporter inom landet. De kostar också mycket pengar. Propositionen avsätter 364 (!) miljarder kronor under en tioårsperiod för de föreslagna satsningarna. På årsbasis motsvarar det cirka 10 procent av den offentliga konsumtionen i kommuner och landsting, som förutom vägar och kollektivtrafik bland annat omfattar det mesta av vård, skola och omsorg. Självfallet är det angeläget att dessa stora belopp används så att de gör så stor nytta som möjligt. Samtidigt finns det starka

skäl att misstänka att de inte gör det.

Tidigare stora trafikinvesteringar har kritiserats hårt av forskare och andra experter liksom av Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. Satsningarna har stämt illa med uppsatta trafikpolitiska mål, kostnadskalkyler har regelmässigt överskridits – ibland med flera hundra procent – och den samhällsekonomiska lönsamheten har ofta varit obefintlig. En naturlig fråga är om liknande kritik kan riktas mot den aktuella propositionen?

Svaret på den frågan visar sig, som väntat, vara ja. Det gör att det finns skäl att ifrågasätta hur den politiska beslutsprocessen fungerar. Hur kommer det sig att regering och riksdag fattar beslut – trots tidigare kritik – som innebär att miljarder förslösas på projekt som inte ger nytta för pengarna? Hur ser de politiska incitamenten ut och hur tjänas medborgarnas intressen? Den senare frågan kan naturligtvis ställas när det gäller allt politiskt beslutsfattande men infrastrukturbeslut utgör ett särskilt tydligt exempel. Anledningen är att infrastrukturbeslut i huvudsak ska baseras på kalkylerad samhällsekonomisk lönsamhet och avvikelser från lönsamhetskriteriet måste motiveras med utgångspunkt i andra trafikpolitiska mål. Sådana kalkyler görs också, vilket gör det möjligt att jämföra faktiska beslut med beslutsunderlaget. Det är därmed förhållandevis lättare än på många andra områden att jämföra de politiska besluten med uppsatta mål och vad som vore i medborgarnas långsiktiga intresse. Mot den bakgrunden kan man försöka identifiera orsakerna till att den politiska processen misslyckas med att uppnå dessa mål.

Det finns således flera skäl att noggrant granska 2001 års infrastrukturproposition och av en sådan granskning dra lärdomar för framtiden. Syftet med sns-konferensen var att granska propositionen *innan* riksdagen fattade beslut för att, om möjligt, förhindra dyrbara misstag. Innan denna skrift går till tryck har riksdagen fattat beslut. Men propositionens förslag är inte ristade i sten utan kan förändras genom framtida beslut. De institutionella problem som belyses i det följande kommer också att behöva diskuteras framöver.

Nedan ges en kort översikt av de frågor som behandlas i de olika inläggen. Avslutningsvis ges en politisk ekonomisk förklaring till varför de politiska besluten blir fel och leder till att välfärden minskar.

Brister i de trafikpolitiska besluten

Vad visar då en granskning? Den visar först och främst att minst lika allvarlig kritik kan riktas mot den lagda propositionen som den som hörts tidigare. Samtliga författare ger belägg för detta från olika utgångspunkter. Propositionen är visserligen främst en ekonomisk planeringsram som vartefter ska fyllas med innehåll. Men den allmänna inriktning som anges liksom de konkreta projekt som faktiskt föreslås garanterar stora samhällsekonomiska förluster. I propositionen avsätts väsentligt mer för nyinvesteringar i järnvägar än i vägar (100 miljarder jämfört med 69 miljarder), trots att väginvesteringar är samhällsekonomiskt mer lönsamma och trots att olönsamma järnvägssatsningar inte bidrar till att uppnå andra trafikpolitiska mål. Det ges klartecken för ett antal konkreta projekt, såsom fullföljandet av tunneln genom Hallandsåsen och Botniabanan, trots kraftiga fördyringar, samt byggandet av Citytunneln i Malmö. Den beräknade totalkostnaden för dessa projekt uppgår i dagsläget till över 26 miljarder kronor. Samtliga satsningar har dömts ut som samhällsekonomiskt olönsamma och genom fördyringar har den samhällsekonomiska olönsamheten förvärrats. I propositionen ges inte några motiv till varför man trots det vill satsa på dessa projekt. Slutsatsen blir därför att propositionen innebär ett samhällsekonomiskt resursslöseri av enorma mått. Den förlorade nyttan för medborgarna uppgår till flera tiotals miljarder.

Frågan är då vilken roll samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler kan och bör spela. Enligt regeringens egna direktiv ska samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar ligga till grund för prioriteringar i trafikpolitiken. Det betyder att man ska välja projekt där nyttan i förhållande till kostnaden är relativt störst. Det är ett högst rimligt kriterium, förutsatt att man kan mäta såväl nytta som kostnader. Men även när nyttan är svåratt mäta är en samhällsekonomisk analys ett värdefullt, för att inte säga oundgängligt, hjälpmedel i politiskt beslutsfattande. Det visar Lars Hultkrantz, professor i nationalekonomi, i kapitlet »Mål och medel i trafikpolitiken«. En sådan analys kan visa hur man tvingas göra avvägningar mellan olika mål, exempelvis snabbhet i trafiken och trafiksäkerhet, när det finns målkonflikter. Den kan också visa vilka medel som gör att man kan uppnå uppsatta mål på ett så

kostnadseffektivt sätt som möjligt. Hur många liv kan räddas genom strängare hastighetsbegränsningar på vägarna? Vad är den implicita (tids)kostnaden per räddat liv? Hur skiljer sig kostnaden om den ökade trafiksäkerheten ska uppnås genom satsningar på väg eller järnväg?

Avvägningen mellan olika mål är något som politikerna måste ta ställning till. Där ger den samhällsekonomiska kalkylen ingen vägledning. Men det betyder inte att politikerna kan kasta den samhällsekonomiska kalkylen över ända på det sätt som görs i propositionen. Kravet att uppnå ett visst mål med så små uppoffringar av andra mål som möjligt är ett allmänt intresse.

Genom att bortse från samhällsekonomiska analyser bryter regeringen mot sina egna direktiv. Den slår också undan grunden för underställda myndigheter som har att ta fram ett sådant beslutsunderlag och öppnar, sist men inte minst, portarna för särintresseinflytande. Det konstaterar Jan-Eric Nilsson, forskningschef vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (vti) i kapitlet »Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer« och ställer sedan frågan varför det blir så fel.

Problemet är att trafikinvesteringar huvudsakligen gör nytta lokalt, på den plats de görs, samtidigt som de finansieras med statliga medel. För orten framstår den trafikpolitiska satsningen som nästan gratis, eftersom ortens andel av kostnaden är försvinnande liten. Till exempel bidrar kommunerna kring Botniabanan med mindre än 10 procent av kostnaden för banan, medan Malmö och Skåne-regionen beräknas betala en femtedel av Citytunneln. Detta leder till starka påtryckningar på staten från regionala intressen som söker stöd för just sina projekt. Om staten inte håller fast vid kravet på samhällsekonomisk lönsamhet har den svårt att hålla emot. Dessutom finns det risk att regeringen frestas att använda medlen för infrastruktur som ett sätt att köpa röster i olika delar av landet. Avslutningsvis pekar Jan-Eric Nilsson på möjliga lösningar på problemen. De handlar om att bygga in institutionella restriktioner som gör att den politiska beslutsprocessen bättre kan stå emot krav från olika särintressen.

Trafikproblemen i Stockholm är kanske de svåraste i landet, men propositionen kommer inte med något förslag till lösning. Frågan har delegerats till den så kallade Stockholmsberedningen. Det är ett rim-

ligt tillvägagångssätt, menar Jan Owen Jansson, professor i national-ekonomi, i kapitlet »Trafikpolitik för Stockholm«. Men regeringen borde ändå ha angett inriktningen för statens roll i Stockholms transportpolitik och även uppmanat till nytänkande. Nu finns det risk för att politiska lösningar i Stockholm gör att man inte kan enas om det som borde göras och i stället dammar av det gamla Dennispaketets samhällsekonomiskt olönsamma vägsatsningar. Södra länken håller redan på att byggas, trots att samhällsekonomiska kalkyler visar att nyttan i bästa fall endast är 60 procent av kostnaden, i värsta fall endast 10 procent. Norra länken står i tur och därefter kommer sannolikt Västerleden eller »Förbifart Stockholm« som den numera kallas. Det är en samhällsekonomisk skräckvision, enligt Jan Owen Jansson, eftersom det verkliga problemet inte är otillräckliga kringfartsleder för genomfartstrafiken, utan den stora mängden trafik som vill ta sig in i Stockholm. Om man inte vill bygga om huvudstaden måste lösningen i stället bygga på biltullar och utbyggd kollektivtrafik.

En förbättrad miljö är ett av målen för trafikpolitiken. Miljöfrågor diskuteras i propositionen och miljöhänsyn anförs för att motivera den kraftiga satsningen på järnvägen, dock utan närmare analys. Miljöexperten Per Kägesons hårda dom i kapitlet »Infrastrukturpropositionen och miljömålen« är att propositionen totalt saknar en analys av både hur olika miljömål ska uppnås och miljökonsekvenserna av konkreta förslag. Resultatet av en sådan analys skulle också ha förvånat många miljövänner. Hans egen analys visar nämligen att skifte från väg till järnväg inte har de positiva effekter som förespråkarna hävdar. Om båda trafikslagen skulle tvingas bära sina miljökostnader, vilket är önskvärt och eu nyligen har beslutat om, skulle merkostnaderna bli ungefär lika stora och det skulle inte skapa något påtagligt incitament till byte av transportslag. Från miljösynpunkt skulle investeringsmiljarderna göra större nytta om de användes för miljöåtgärder inom vägtrafiken. Vägtrafiken svarar för cirka 90 procent av persontrafiken och drygt hälften av godstransporterna. Därför behöver vägsektorn stå för den övervägande delen av trafikens miljöanpassning.

Här kan inskjutas att ansvariga politiker, trots ovan nämnda argument, i den efterföljande debatten har vidhållit att järnvägsatsningarna är motiverade av miljöhänsyn och att sådana hänsyn gör att man

kan frångå de samhällsekonomiska kalkylerna. Det tyder på att de möjligen inte har förstätt innebörden av dessa kalkyler. I de samhällsekonomiska kalkylerna ingår (se Lars Hultkrantz) en väsentlig del av den beräknade miljönyttan av satsningen, där miljöförbättringen åsätts ett värde som delvis härleds från politiska mål. Trots att det värdet är mycket högt i Sverige utgör i fallet Hallandsåstunneln miljöförbättringen endast två procent av den beräknade totalnyttan. Det gör det svårt att beskriva det som ett miljöprojekt. Om politikerna vill att miljöhänsyn ska väga tyngre kan de sätta ett ännu högre pris på miljön.

Förutom förespråkare för regionala intressen och miljöintressen finns en rad andra intressenter som vill vara med när staten spenderar pengar. Lobbyorganisationer som företräder väginintressen eller järnvägsintressen utsätter också politikerna för påtryckningar men tycks ha spelat mindre roll inför denna infrastrukturproposition än inför 1998 års trafikpolitiska beslut. Anledningen är, enligt Carl Melin, statsvetare och författare till kapitlet »Särintressenas roll« att propositionen utarbetades bakom lyckta dörrar i förhandlingar mellan regeringen och dess båda stödpartier. Det lämnade begränsat utrymme för en öppen debatt och opinionsbildning. I gengäld fick stödpartierna ett mycket stort inflytande på regeringsförslaget i form av den mycket kraftiga satsningen på järnvägen, som man motiverade med miljöskäl. Det parlamentariska läget samt partiernas, som det tycks, mindre välgrundade ståndpunkt i miljöpolitiken (se Per Kägeson) bidrar därmed till att förklara varför inriktningen kom att bli som den blev. En mer öppen debatt hade kanske avslöjat bristerna i de miljöpolitiska argumenten.

Den kraftiga satsningen på järnvägen fanns inte med i kalkylförutsättningarna när beslutsunderlaget togs fram. De saknar också något som helst stöd i det underlag som Statens institut för kommunikationsanalys (sika) tillsammans med Banverket och Vägverket överlämnat till regeringen. Enligt Staffan Widlert, chef för sika, framgår tydligt av deras analyser att väginvesteringar är väsentligt mer lönsamma i ett samhällsekonomiskt perspektiv än järnvägsinvesteringar. Analyserna visar också att miljö- och trafiksäkerhetsproblemen måste lösas inom vägsektorn, inte genom investeringar i järnvägen. Ett skäl är att vägtrafiken är så mycket större än järnvägstrafiken och att man inte

ens genom ett extremt gynnande av järnvägen kan ändra på detta. Staffan Widlert konstaterar i sitt kapitel »Har beslutet stöd i beslutsunderlaget?« att deras analys borde ha lett till klart minskade järnvägsinvesteringar jämfört med ett ursprungligt kalkylalternativ. I stället valde regeringen att fördubbla dessa investeringar (från 50 till 100 miljarder!). Denna prioritering betyder att man går miste om flera tiotals miljarder kronor i samhällsnytta.

Finns det någon motvikt mot att statliga medel förslösas på detta sätt? Mycket liten. Någon kritisk granskning har knappast skett i medierna vare sig inför eller efter propositionen och det parlamentariska systemet innebär att regeringen kan räkna med stöd i riksdagen när propositionen väl är lagd. Sverige saknar en oberoende institution som förhandsgranskar beslut och offentliggör resultaten, vilket skulle kunna stimulera en kritisk debatt. Däremot granskas politiska beslut i efterhand av institutioner som Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer, men frågan är vilken effekt denna granskning har.

Åke Dahlberg, kanslichef hos Riksdagens revisorer, redogör i sitt kapitel »Vad visar Riksdagens revisorers granskning?« för den mycket omfattande granskningen av väg- och järnvägsinvesteringar som Riksdagens revisorer ganska nyligen genomfört. Granskningen resulterade i en mycket kritisk rapport och en rad konkreta förslag till reformer av besluts- och planeringsprocessen. Rapporten backades upp av ett enhälligt beslut i trafikutskottet och sedermera även av en uppmaning från riksdagen att regeringen bör se till att förbättra beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar. Rapporten förelåg redan i november 2000, remissvaren strömmade in därefter. Regeringen var visserligen inte skyldig att redan då ta hänsyn till denna kritik, men det fanns åtminstone gott om tid att göra det om man hade velat. Ändå ser man inga spår av kritiken i propositionen. Två av de projekt som nu fått klartecken i propositionen ingick dessutom bland de projekt som särskilt studerats, och kritiserats, i granskningen, nämligen Botnibanan och Citytunneln. Det är svårt att undgå slutsatsen att regeringen i det längsta försöker ignorera revisorernas anmärkningar. Revisorer har uppenbarligen inte samma tyngd i den politiska sfären som i den privata.

Vad kan vi lära?

Efter flera års fördröjning har regeringen producerat ett dokument och en proposition som inte analyserar hur uppsatta mål ska uppnås eller vilka konsekvenser föreslagna beslut får, som innebär att miljarder av allmänna medel kastas bort till ringa nytta och att man inte tar hänsyn till revisorernas kritik. Hur är det möjligt? Och hur kan man åstadkomma en förändring?

Den viktigaste förklaringen är institutionella svagheter i den politiska processen och lösningen måste sökas i institutionella reformer. Den första svagheten hänger samman med den allmänna bristen på granskning i det svenska politiska systemet. Det är ett problem som uppmärksammades i rapporten från sns Ekonomiråd 2000, *Politisk makt med oklart ansvar*.

Ekonomirådet konstaterade att granskning av politiska beslut är en oundgänglig del av demokratin. Det är en nödvändig förutsättning för att medborgarna ska kunna kontrollera att den politiska makten utövas i deras intresse och, i slutändan, kunna utkräva ansvar av sina politiska representanter. Granskning behövs både *innan* de politiska besluten fattas, för att undvika felaktiga beslut, och *i efterhand*, för att kontrollera att de eftersträlvade resultaten uppnåddes.

När det gäller granskningen i efterhand har den i det här fallet faktiskt gjorts av såväl Riksrevisionsverket som Riksdagens revisorer. Vad som däremot förefaller brista är återkopplingen från deras anmärkningar till faktiska åtgärder från regeringens sida. En sådan återkoppling borde kunna förstärkas.

När det gäller granskningen i förväg saknas idag en sådan granskningsinstitution i Sverige. För att råda bot på detta föreslog Ekonomirådet att riksdagen skulle inrätta ett eget och politiskt oberoende utredningskontor med samma resurser och professionella kompetens som den amerikanska kongressens budgetkontor, *Congressional Budget Office* (cbo). cbo har givits en mycket stark ställning genom att den amerikanska kongressen är bunden av cbo:s kalkyler i sina budgetbeslut. En svensk motsvarighet till cbo, med samma starka ställning, skulle sannolikt göra mycket för att förbättra riksdagens besluts-

underlag och även höja kvaliteten i den offentliga debatten.¹ Förbättringen skulle gälla generellt, inte bara på trafikpolitikens område.

Den andra institutionella svagheten hänger samman specifikt med reglerna för att anslå statliga medel till infrastruktursatsningar och de incitament de skapar för politiker. Något tillspetsat kan man säga att reglerna gör att praktiskt taget alla politiker blir företrädare för ett regionalt särintresse, att ingen har incitament att företräda allmänintresset.

Grundproblemet, som Jan-Eric Nilsson pekar på, är att man använder statliga medel för att finansiera projekt som huvudsakligen gör nytta lokalt. Regionala och lokala politiker har incitament att finna infrastrukturprojekt i sin region som bekostas av hela landets skattebetalare. Eftersom de bara bekostar en liten del av den totala kostnaden själva, så behöver nyttan av projektet inte motsvara mer än den egna andelen av kostnaden. Det kan illustreras med ett exempel. Antag att det finns fem regioner som alla bidrar med var sin femtedel till statskassan. Då skulle varje region bara bekosta en femtedel av ett statsfinansierat projekt i den egna regionen. Varje region (Skåne, västkusten, Norrlandskusten, Norrlands inland och så vidare) skulle kämpa för projekt som bara ger ett värde för regionen på en femtedel av den totala projektkostnaden. Om alla dessa projekt får stöd på riksplaneln betyder det att alla projekten sammantagna kommer att kosta fem gånger mer än den nytta de ger i alla regioner tillsammans. Om det finns tio regioner (län) som betar sig på det sättet, skulle kostnaderna överstiga nyttan tio gånger...²

1. Ett embryo till detta finns sedan några år i form av ett budgetkontor inom Utredningstjänsten i riksdagen. Det har 5–6 anställda att jämföra med cbo:s 200 anställda, flertalet med hög akademisk examen.

2. Fenomenet har studerats inom politisk ekonomi och har visat sig förklara hur politiska beslut fattas när (regionala) politiska representanter försöker tillgodogöra sig medel ur en gemensam skattepott. Ju fler regionala intressen som öser ur denna pott, desto större blir utgifterna i förhållande till nyttan. Fenomenet har döpts till »the law of $1/n$ «, där n är antalet regionala intressen. Det bygger på att den enskilda politiska representanten inte anser sig kunna påverka storleken på skattepotten och det gäller bara att få en så stor andel till den egna regionen som möjligt, alternativt att alla politiker har ett intresse av att visa för de egna väljarna att de kan uppnå fördelar för den egna regionen och därför är beredda att stödja andras projekt i utbyte mot att de får stöd för det egna projektet. (Se Weingast, Shepsle och Johnsen, 1981; Bradbury och Crain, 2000)

I verkligheten är den oförmånliga relationen mellan kostnader och nytta inte fullt så extrem, eftersom inte minst kravet på samhällsekonomisk lönsamhet utgör en motvikt. Men exemplet fångar väsentliga aspekter av beslutsalkylen. Varje region upplever att den vinner när den får stöd för det egna projektet (Hallandsåstunneln, Citytunneln i Malmö, Botniabanan, tredje spåret i Stockholm, tjälksador på Norrlandsvägarna och så vidare). Det är skälet till att politiska partier och intresseorganisationer ingår blocköverskridande allianser på det regionala planet för att få till stånd dessa projekt. Men sedan förlorar varje region väsentligt mer när hela notan ska betalas, eftersom den måste vara med och via statsskatten finansiera projekten i alla de andra regionerna. I slutändan förlorar alla.

Om vi vill uppnå en förbättring är det nödvändigt att förändra dessa incitament. Det finns två vägar att gå. Den ena är att kräva att alla trafikpolitiska projekt måste vara samhällsekonomiskt lönsamma, det vill säga att nyttan (regionalt eller nationellt) av projekten uppväger den totala kostnaden. Det är den väg vi har försökt att gå och som speglas i regeringens direktiv att projekt ska vara samhällsekonomiskt lönsamma. Det har inte fungerat särskilt väl, vilket den aktuella infrastrukturpropositionen är ett bevis för. Om den ska fungera i framtiden, måste kravet göras mer formellt bindande.

Den andra vägen är att inte använda statliga medel för att finansiera trafikprojekt som endast ger nytta på regional nivå. Statliga medel används för ändamål som ger nationell nytta. Regional nytta finansieras med regionala medel. Statlig medfinansiering kan användas när projekten ger både nationell och regional nytta.

Invändningen mot den senare lösningen är att fattigare regioner inte har råd att finansiera sina projekt. Men det är en uppgift för regionalpolitiken, inte för infrastrukturpolitiken. Via regionalpolitiken kan medel överföras från statskassan till behövande regioner. Sedan får regionen själv välja hur den vill använda medlen för regional utveckling – ett av dagens många trafikpolitiska mål. Få tror att Skåne-regionen i så fall skulle använda de 8,8 miljarder kronor som Citytunneln för närvarande beräknas kosta till att bygga just Citytunneln. De skulle i stället använda pengarna till något som är till större nytta för regionen. Regionen skulle alltså tjäna på en sådan ordning. Alla re-

gioner skulle tjäna på en ordning där trafikpolitiken hölls åtskild från regionalpolitiken.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att lärdomarna av 2001 års infrastrukturproposition gäller samspelet mellan politikens institutioner, den politiska beslutsprocessen och politikens innehåll. Utan institutionella reformer av beslutsreglerna kommer även framtida trafikpolitiska beslut att uppvisa liknande brister som de förslag som granskas här. Utan starkare institutioner för granskning av politiken kan även missriktade politiska beslut på andra områden passera utan att väcka motiverad uppmärksamhet.

referenser

- Bradbury, John Charles och Mark W. Crain (2000), »Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence«, Working Paper, Center for Study of Public Choice.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Birgitta Swedenborg (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*. Ekonomirådets rapport 2000. sns Förlag, Stockholm.
- Swedenborg, Birgitta, (red.) (1999), *Makten över politiken – Om konstitutionella spelregler och politikens innehåll*. sns Förlag, Stockholm.
- Weingast, Barry, Kenneth Shepsle och Christopher Johnsen (1981), »The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics«, *Journal of Political Economy*, 89, s. 642–664.

Mål och medel i trafikpolitiken

Trafikpolitiken har stor betydelse för vår välfärd. När inkomsterna ökar växer turismen och folk väljer att bo längre från sina arbetsplatser. Rörelsefriheten har stor betydelse för livskvalitet. Med mer pengar i fickan väljer konsumenterna en större produktvariation vilket ökar fraktbehoven. Samtidigt ger transporter upphov till stora samhällsproblem. Bilarna förstör våra städer. Många miljöproblem kan sägas vara under kontroll, men några allvarliga bekymmer som är relaterade till trafik (bland annat koldioxid, kväveoxider och buller) är det inte. Det pris vi betalar för trafiken i form av dödade och svårt skadade i trafikolyckor uppfattas av många som outhärdligt högt.

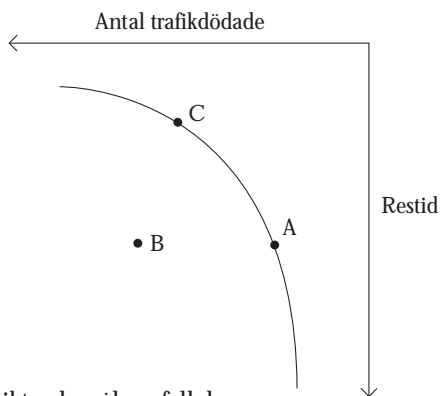
Kanske behöver den fortsatta ökningen av trafiken bromsas. Men i så fall sätts också gränser för den ekonomiska tillväxten. Vårt välstånd bygger på en långt driven arbetspecialisering, nu alltmer i europeisk och global skala, som förutsätter resor och transporter. Hittills har därför trafikpolitikens främsta uppgift varit att bygga ut infrastrukturen så att transporter kan öka. Om politikens mål nu blivit mer komplexa blir avvägningarna svårare och det krävs fler och mer träffsäkra medel.

När regeringen hösten 2001 efter flera års fördröjning lägger en infrastrukturproposition (sou 2001/02:20) som ger dess övergripande syn på trafikpolitikens mål och medel skulle det därför kunna vara en viktig händelse som får återverkningar på samhällsutvecklingen under lång tid framöver. Men tyvärr ger propositionstexten inte mycket vägledning för hur politiken ska föras. Trafikpolitikens mål förklaras och kompletteras, men målkonflikterna diskuteras inte. De medel som redan finns redovisas, men analysen av hur medlen ska avvägas mot varandra och vilka nya medel som behövs, är tunn. Det är märkligt att en proposition som förberetts under så lång tid blivit så illa genomtänkt.

Att nå flera mål

Det verkar som om regeringen ännu inte riktigt har förstått att trafikpolitikens förutsättningar har förändrats. Med en viss förenkling kan man säga att trafikpolitiken tidigare har haft en endimensionell uppgift, nämligen att överbrygga avstånd till så låg kostnad som möjligt. Det gällde därför att finna en lämplig balans mellan å ena sidan trafikanternas rese- och tidskostnader, å andra sidan kostnaden för att bygga ny infrastruktur. Idag har trafikpolitiken fem olika mål. Propositionen tar faktiskt ett ytterligare steg in i mångdimensionaliteten genom att lägga till ett sjätte mål, önskan att transportsystemet ska vara jämställt.

Flera mål kräver flera medel, vanligen krävs minst lika många medel som mål. Men varje medel påverkar ofta samtidigt flera mål. Därför blir de politiska avvägningarna mer komplicerade; effekterna för olika mål måste avvägas mot varandra och olika medel kombineras. En av flera sådana konflikter återges i figur 1, nämligen avvägningen mellan målen god tillgänglighet och säker trafik, vilka här tänks kunna mätas med antalet dödade i trafiken och trafikanternas totala restid som mätt. Det är alltså önskvärt att komma så nära nollpunkten som möjligt. Men det går inte att nå ända dit, vilket beskrivs i figuren med en »möjlighetskurva« som visar hur långt man kan komma med de tekniska och ekonomiska begränsningar som finns.



figur 1. Målkonflikt och måluppfyllelse

Den enskilde bilisten gör varje dag en avvägning längs möjlighetskurvan mellan fart och olycksrisk. Även i trafikpolitiken finns detta val. Med högre hastighet ökar olycksrisken, och desto värre blir en olyckas konsekvenser. Med de effektsamband vi idag har tillgång till har Carlsson (2001) nyligen uppskattat att en hastighetssänkning på mellan 10 och 15 km/h på våra landsvägar skulle minska antalet dödade med 120 personer per år, men öka trafikanternas restid med totalt 74 miljoner timmar. Hur ska en sådan målkonflikt hanteras?

Säg att regering och riksdag vill att trafikpolitiken ska styra mot punkten A. Detta är i princip möjligt att uppnå. Om man använder fel medel eller bortser från hur olika medel samverkar med varandra kan man hamna i såg punkten B, ett utfall som inte är »medelseffektivt«. Men även om man i och för sig använder en effektiv uppsättning medel kan man få en lösning som är ineffektiv med avseende på måluppfyllelsen, till exempel punkt C, om man inte har gjort klart hur olika mål ska avvägas mot varandra.

Målkonflikter och målstyrning

Propositionen är skriven som om det inte fanns några konflikter mellan olika mål. Det saknas även en analys av hur olika medel samverkar. Därför är det risk för att den politik som utstakas blir ineffektiv i båda dessa avseenden, det vill säga man misslyckas med att uppnå uppsatta mål och medlen används inte på bästa sätt.

Inom många politikområden ägnar sig staten numera åt så kallad målstyrning. Istället för att myndigheter och andra aktörer instrueras i exakt vilka åtgärder de ska vidta ges de i uppgift att uppfylla vissa mål. Måluppfyllelsen kan operationellt mätas med nyckeltal som mäter verksamhetens prestationer och kvalitet i de avseenden som är väsentliga.

I vissa fall kan det vara lämpligt att ställa upp etappmål som anger hur långt regering och riksdag förväntar sig att man har kommit vid olika tidpunkter. Sådana mål bör sättas så att de är möjliga att uppnå, om man gör en ordentlig ansträngning. På så vis kan regeringen göra det tydligt för till exempel olika myndigheter hur stor kraft på ett visst

område den förväntar sig under en viss period. För högt satta etappmål kan dock verka kontraproduktivt, extra ansträngning framstår som meningslös eftersom den ändå inte kan förhindra ett misslyckande.

Men om en myndighet ska ge särskild uppmärksamhet åt en viss fråga kan resurser behöva tas från andra områden. Målstyrning är därför alltid problematisk i en situation där man har många mål för verksamheten, särskilt om ett etappmål är lätt att kvantifiera medan andra målvariabler är mer diffusa. Detta leder till bristande måleffektivitet.

För ett mål, nämligen trafiksäkerhet, har regering och riksdag sedan 1997 ställt upp mycket långtgående etappmål. Det innebär att antalet trafikdödade ska halveras mellan 1996 och 2007. Detta mål är så ambitiöst att knappt någon tror att det kan uppnås, särskilt inte eftersom olyckstalen under de senaste åren istället har ökat.¹ Detta till en del därför att trafikvolymen har ökat, men även andra faktorer kan ha spelat in. I propositionen erkänner regeringen att det har uppstått en obalans mellan insatser för trafiksäkerheten och andra mål, som innebär att uppfyllelsen av andra mål än trafiksäkerheten riskerar att bli eftersatta. Här hade det funnits anledning för regeringen att diskutera hur detta mål kan modifieras i en mer realistisk riktning. Om den bestämt sig för att hålla fast vid en hög målsättning borde den även ha angivit för vilka andra mål som ambitionen bör sänkas tills detta etappmål har uppnåtts.

Det besked regeringen ger är istället att »minst ett etappmål bör utformas för varje delmål för att minska risken för obalanser« (s. 27). Så nu ska etappmålet för trafiksäkerhet uppnås (s. 30) *samtidigt* som bland annat rese- och sporttiderna ska minska (s. 28). Den möjliga målkonflikt som finns här eller med andra mål diskuteras inte, utan det framstår, som just detta exempel visar, som om ambitionerna för uppfyllelsen av andra mål kan sättas oberoende av etappmålet för trafiksäkerhet.

En sådan »strutsattityd« riskerar inte bara att leda till bristande måleffektivitet. Den innebär också att valet av lämpliga medel begränsas. Det finns till exempel skäl att tro att lägre hastighetsgränser och ökad

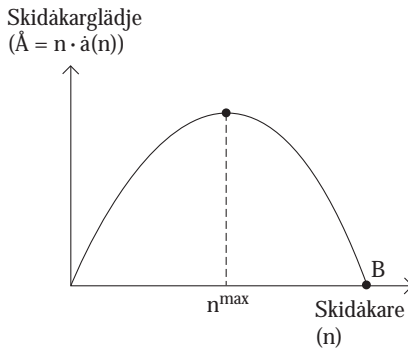
1. Försvaret och kritik av Nollvisionen ges i Tingvall och Lie (2001), Lind (2001) och Nilsson (2001).

polisövervakning är ett mer kostnadseffektivt sätt att minska olyckor än att bygga nya vägar (Carlsson, 2001; Widlert, 2001b), men det är knappast förenligt med en ambition att sänka restider.

Trafikens »lifkort«

Detta är tyvärr inte det enda exempel där samband mellan olika möjliga åtgärder inte diskuteras eller där viktiga styrmedel varken nämns eller analyseras. Särskilt kan kritik riktas mot den diskussion som förs kring införandet och utnyttjandet av avgiftssystem för att uppnå de trafikpolitiska målen.

För att få lite perspektiv på denna fråga, låt oss begrunda den problematik som en kommunal fritidsförvaltning ställs inför när den funderar över hur utnyttjandet av den nyligen utbyggda populära skidbacken med »Rosengrens skidlift« ska regleras. Förvaltningens mål är att maximera den totala skidåkarglädjen. Åkgglädjen är nettot av lyckan att åka utför och tidskostnaden av att ta sig uppför. Vi kan skriva den enskilde skidåkarens åkgglädje som $\hat{a}(n)$ för att markera att denna är beroende av hur många skidåkare, n , som är samtidigt i backen. Den enskilde åkarens glädje minskar (åtminstone vid en viss nivå) ju fler andra åkare som är i backen. Om alla individer är lika kan vi skriva summan av all åkgglädje som $\hat{A} = n \cdot \hat{a}(n)$. Detta samband illustreras i figur 2.



figur 2. Det fria tillträdes tragedi i »Rosengrens skidlift«

Summan av allas glädje är som störst vid n^{max} , men det är tyvärr ingen jämvikt. Om liftäkningen är oreglerad kommer nämligen nya skidåkare att komma så länge som $a(n)$, det vill säga den genomsnittliga åkgälden, är positiv. Jämvikt uppnås först när denna är noll, vid punkten B, det vill säga när liftköerna och trängseln i backen är så stor att ingen längre tycker att det är kul. Då är således även den totala nyttan av backen, A , noll. Detta brukar kallas för det fria tillträdes tragedi (*tragedy of the commons*).

För att undvika en sådan tragedi måste tillträdet till backen ransonerats med någon mekanism. Tänkbara alternativ är till exempel:

- höga parkeringsavgifter (vilket höjer kostnaden för vissa)
- krav på liftkort vilka delas ut gratis till förra årets skidåkare
- schemalagd åkning (gärna i ordnade led)
- försäljning av liftkort till en avgift som ger lagom många skidåkare (det vill säga n^{max}).

När det gäller skidliftar tillämpas ofta en eller flera varianter av dessa mekanismer och som bekant är det fjärde alternativet ofta den huvudsakliga metoden. När det gäller trafikinfrastruktur ligger tonvikten ännu istället vid de tre förstnämnda. Parkeringsavgifter används för att begränsa biltrafiken i storstäderna. Utnyttjandet av flygplatser regleras med *slots* (start- och landningsrättigheter) som fördelas till tidigare brukare (så kallad *grandfathering*). Utnyttjandet av järnväg regleras genom tidtabellsläggning på grundval av administrativa prioriteringsregler.

I den mer komplexa målsituation som transportinfrastrukturen nu står inför är sådana trubbiga mekanismer otillräckliga. Även trafiken behöver motsvarigheter till skidbackarnas liftkort. Därför pågår en intressant utveckling i en sådan inriktning på flera områden. Dessa gäller bland annat:

- trängselavgifter för storstadstrafik baserade på elektroniska avgiftssystem
- kilometerskatt, särskilt för tung lastbilstrafik (även denna baserad på modern informations- och kommunikationsteknik)
- utökning av trafikförsäkringens kostnadsansvar och en bättre differentierad premiesättning

- auktioner för slots på flygplatser och tidtabellläggning av tåg
- överlåtbara utsläppsrätter för koldioxid.

Inom dessa områden, och kanske fler, går utvecklingen fort. Den drivs på av bland andra eu-kommissionen som har på sitt program att införa »en rättvis och effektiv prissättning av Europas transporter«. Exempelvis pågår praktiska försök med ett system för trängselavgifter i flera europeiska städer, bland annat i Göteborg. Kilometerskatt har införts i Schweiz och ett principbeslut om detta har fattats i Tyskland. Möjligheterna att i Sverige bättre internalisera trafikens olyckskostnader med hjälp av trafikförsäkringar har studerats (Lindberg, 2001). System för auktionsbaserad upplåtelse av banutrymme har utvecklats och prövats (Nilsson, 2002). En europeisk marknad för överlåtbara koldioxidkvoter är på väg. Förra året föreslog en utredning att den svenska delen av detta kvotsystem ska inkludera transportsektorn.

Propositionen är emellertid märkligt kortfattad när det gäller sådana nya styrmedel. De avgiftssystem som diskuteras är trängselavgifter och kilometeravgifter. I båda dessa fall anges dock att den fortsatta utvecklingen är avhängig av beslut utanför regeringens kontroll (den särskilda så kallade Stockholmsberedningen för trängselavgifter samt de förändringar av det så kallade eurovinjettsystemet för lastbilstrafik som särskilt Tyskland kan komma att genomföra). Övriga frågor nämns inte.

Det verkar därför som om regeringen ännu lever kvar i föreställningen att de trafikpolitiska problemen i första hand ska bemästras genom utbyggnad och underhåll av infrastrukturen. I propositionen diskuteras inte ens sambanden mellan sådana åtgärder och avgiftssystemens funktion och förändring. Detta trots att sådana samband har central betydelse både för investeringsbehoven och för möjligheten att införa trafikavgifter:

- En bristfällig avgiftssättning kan förväntas leda till ett överdrivet investeringsbehov. Det är exempelvis tänkbart att behovet av en fjärde landningsbana på Arlanda kan vara ett sådant fall.
- Införande av avgiftssystem leder till omstyrning av trafik, vilket kan ge nya flaskhalsproblem som kräver investeringar. Det är till exempel knappast meningsfullt att införa trängselavgifter för biltrafiken

- i Stockholm utan att samtidigt bygga ut kollektivtrafikens kapacitet.
- Stora förändringar i infrastrukturen kräver ofta omorganisation, vilket gör det lämpligt att då införa avgiftssystem. En sådan möjlighet som ligger nära i tiden uppstår när den nybyggda tredje landningsbanan på Arlanda ska börja utnyttjas.
 - Om det finns grupper och individer som förlorar på införandet av ett avgiftssystem kan dessa ibland kompenseras genom att vissa intäkter används till förbättringar av infrastrukturen. På så vis kan investeringar vara en nödvändig politisk förutsättning för införande av avgiftssystem.

Samhällsekonomisk analys – när det passar?

Det finns uppenbarligen en risk att investeringar och underhåll av infrastruktur inte kommer att inriktas effektivt om sådana möjliga och faktiska samband med avgiftssystem för att reglera infrastrukturens utnyttjande negligeras. Till propositionens försvar ska dock sägas att den innehåller en övertygande argumentation för att investeringar och underhållsåtgärder avvägs på grundval av en omsorgsfull samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning (s. 122). En sådan analys behövs för att trafiksäkerhet, miljöeffekter och tillgänglighet på ett konsekvent, och för alla regioner rättvist sätt, ska vägas mot åtgärds kostnader (Widlert, 2001a). Något grumlas dock denna argumentation, för att uttrycka det mildt, av att regeringen i de specifika investerings- och underhållsfrågor som propositionen behandlar inte använder sig av sådan analys.

Sälunda förklarar sig regeringen positiv till en fortsättning av projekten Hallandsåstunneln (2 plus 4,5 miljarder kronor), Botniabanan (10,9 miljarder kronor) och Citytunneln under Malmö (8,8 miljarder kronor) utan att nämna vilka uppskattningar som har gjorts av det ekonomiska värdet av nyttan av dessa projekt. (Se Jan-Eric Nilssons kapitel i denna bok.)

Denna något ambivalenta hållning förefaller till råga på allt inte begränsa sig till samhällsekonomiska kalkyler utan tycks gälla behovet av ett sakligt beslutsunderlag överhuvud. Som motivering till väsent-

ligt höjda anslagsramar för bland annat järnvägsinvesteringar och underhåll av vägar anför regeringen att »det är dags att återställa väg- och järnvägsnätet till en bra standard. Det är också angeläget att utveckla ett framtida transportsystem som möter Sveriges växande behov av snabba, effektiva, säkra och miljövänliga transporter« (s. 91).

Men frågan är om vi vet att väg- och järnvägsnätet inte håller rimligt hög standard eller lägre standard än tidigare (»det är dags att återställa«). Frågan är även om och hur vi vet vad det är för »växande behov« som kräver nya investeringar. Svaren på dessa frågor tycks vara att det vet vi inte. I något som liknar en klarsynt propositionsförfattares rättframma suck erkänns plötsligt följande: »det är ett problem att det idag saknas systematisk information om faktiskt och eftersträvat tillstånd på vägar och järnvägar som lätt kan jämföras med trafikanters och transportörens krav« (s. 95).

Så vad är egentligen de sakligt grundade skälen för propositionens förslag om en väsentligt höjd anslagsram för vägunderhåll, när de objektiva mått vi har tyder på att vägstandarden aldrig varit bättre än nu (vti, 2001)? Eller för en anslagsram för järnvägsinvesteringar på 100 miljarder kronor, när investeringskalkylerna visar lönsamhet för högst 20–30 miljarder?

Att samhällsekonomiska kalkyler inte används i sammanhang som dessa motiveras vanligen med att den politiska beslutsfattaren måste väga in aspekter som inte inkluderas i kalkylerna och att beräkningarna i alla händelser är osäkra och begränsade i olika avseenden. Detta är sant, men ändå irrelevant.

För det första är det samhällsekonomiska kalkylsystem som används för infrastrukturinvesteringar i Sverige mycket avancerat. Det bygger på snart 40 års utvecklingsarbete inom först Vägverket och sedan även de övriga trafikverken. Ansvar för utvecklingen av kalkylerna ligger idag på en särskild myndighet, sika, som med jämna mellanrum reviderar beräkningsmodellerna på grundval av resultat från svensk och internationell forskning. Ursprungligen fokuserades de nyttoeffekter som kunde erhållas i de enskilda investeringsobjekten genom minskade restider och fordonskostnader, men idag inkluderas även bland annat effekter på buller, utsläpp till luften av partiklar och olika kemiska föreningar, trafiksäkerhetseffekter med avseende på så-

väl materiella skador som liv och hälsa, och hänsyn tas till överflyttningseffekter mellan olika transportslag. Effektsambanden har successivt förfinats.

Genom detta har den samhällsekonomiska kalkylen blivit ett instrument för att säkerställa att bland annat miljö- och trafiksäkerhetsaspekter verkligen vägs in i beslutsunderlaget. Vidare kompletteras den samhällsekonomiska analysen numera av miljökonsekvensbedömningar som ger en mer fullständig beskrivning av ett projekts miljöeffekter. Trots detta har bland annat näringsministern flera gånger hänvisat till miljö- och trafiksäkerhetseffekter som redan är inkluderade i beräkningarna som skäl för att ta en annan ställning än vad underlaget pekar mot.

För det andra finns alltid vissa osäkra inslag i en kalkyl, till exempel därför att trafikprognoser och effektsamband är osäkra. Detta är emellertid i första hand ett problem för projekt som ligger nära lönsamhetsgränsen. Det gäller inte de stora enskilda projekt som har nämnts här.

För det tredje är det givetvis den politiska beslutsfattarens uppgift att väga in alla aspekter, även sådana som inte beaktas i en kalkyl. Det är emellertid rimligt att beslutsfattaren anger vilka dessa skäl är och redovisar vad kostnaden är för det alternativ som har valts.

Trots att propositionens analys av trafikpolitikens mål och medel i flera stycken är seriös och intressant är huvudintrycket tyvärr att regeringen inte har förmått leverera en sammanhängande, fullständig och sakligt grundad analys av politikens förutsättningar och därför inte ger områdets aktörer någon tydlig vägledning för sitt handlande. Målkonflikter diskuteras inte. Man vågar inte ifrågasätta ett av allt att döma realistiskt etappmål för trafiksäkerhet. Andra medel än de traditionella, det vill säga nyanläggning av infrastruktur, diskuteras i begränsad omfattning. Sambanden mellan investeringar och avgiftssystem behandlas inte. Samtidigt som regeringen tydligt markerar att investeringars samhällsekonomiska lönsamhet ska prövas, frångår den denna princip för några jätteprojekt.

hultkrantz

referenser

- Carlsson, G. (2001), Framkomlighet, trafiksäkerhet och optimala hastigheter. Föredrag vid Vinnovas och ntf:s konferens »Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision« 27–28 november 2001. Vinnova.
- Lind, G. (2001), Trafiksäkerhet som religion. Kritisk granskning av nollvisionen. Föredrag vid Vinnovas och ntf:s konferens »Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision« 27–28 november 2001. Vinnova.
- Lindberg, G. (2001), »Traffic insurance and accident externality charges«, *Journal of Transport Economics and Policy* (kommande).
- Nilsson, G. (2001), Från vision till åtgärd och uppföljning – Drömmar och verklighet. Föredrag vid Vinnova och ntf:s konferens »Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision« 27–28 november 2001. Vinnova.
- Nilsson, J.-E. (2002), »Towards a welfare enhancing process to manage railway infrastructure access«, *Transportation Research* (kommande).
- Tingvall, C. och A. Lie (2001), Vad är Nollvisionen – några reflektioner kring Nollvisionens grundprinciper. Föredrag vid Vinnovas och ntf:s konferens »Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision« 27–28 november 2001. Vinnova.
- Widlert, S. (2001a), Samhällsekonomisk analys i inriktningsplaneringen – state-of-the-art. Föredrag vid Vinnovas och ntf:s konferens »Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision« 27–28 november 2001. Vinnova.
- Widlert, S. (2001b), Trafikpolitik, samhällsekonomisk analys och trafiksäkerhet. Föredrag vid Vinnovas och ntf:s konferens »Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision« 27–28 november 2001. Vinnova.
- vti, 2001, Statligt belagda vägar – tillståndet på vägytan och i väggroppen, effekter och kostnader. vti notat 44–2001 (kan laddas ned från www.vti.se).

Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer

Regeringens proposition 2001/02:20 »Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem« utgör en central del i den planering som styr resurser till underhåll av existerande och konstruktion av nya vägar och järnvägar. Syftet med den planeringsprocess som texten utgör en del av är att, med utgångspunkt i kunskaper om dagens infrastruktur och dess nyttjande, kunna säkerställa att landet har den infrastruktur som krävs för att tillgodose framtidens transportbehov. Man väljer därvid mellan olika åtgärder för att uppfylla ett antal trafikpolitiska mål.

Den tes som jag vill driva här är att Sverige har en svag process för att planera infrastruktur. Konsekvensen är att det finns stora risker för att olämpliga projekt genomförs och att åtgärder som vore mer lämpliga aldrig kommer till stånd. Processen ger också svaga garantier för att de åtgärder som genomförs är lämpligt utformade; projekten blir lätt överdimensionerade och därmed också dyrare än nödvändigt. Dessutom är risken stor för att balansen mellan infrastruktur och andra samhällssektorer blir en annan än vad man skulle vilja ha, egentligen; vi kan få nya vägar och järnvägar av hög kvalitet samtidigt som skolor, daghem och sjukhus förfaller.

För att belägga denna uppfattning ges fortsättningsvis en kort beskrivning av propositionens centrala moment. Med denna utgångspunkt identifieras några av de problem som är förknippade med regeringens förslag. Särskild uppmärksamhet ägnas åt de institutionella frågorna, det vill säga problem som är förknippade med processens spelregler, till skillnad från problem som har att göra med att man fattar enskilda beslut som i ett eller annat avseende kan anses felaktiga.

Slutligen lämnas ett antal förslag till hur man med förändringar av regelsystemet i framtiden åtminstone borde kunna begränsa risken för felaktig resursanvändning.

Propositionens roll i infrastrukturplaneringen

Propositionen inleds med regeringens bedömning av dagens situation inom transportsektorn samt med en prognos för resande- och godsutveckling inom olika delar av sektorn om dagens trender står sig och om ingenting görs. Dessutom finns en omfattande diskussion kring vilka mål man ställer upp för sektorns aktiviteter samt ett kortare resonemang kring de alternativa medel man förfogar över för att uppnå målen.

En infrastrukturplan anger hur resurser ska avsättas under en viss tidsperiod för att bygga och underhålla infrastruktur. Ett specifikt projekt som påbörjas år 1 kommer kanske att pågå under år 2 och år 3 och för varje år anges vilket belopp man avser att spendera. På så sätt fylls år 1 upp med ett antal projekt, såväl sådana som påbörjats tidigare och därför pågår när planen fastställts, som sådana som påbörjas under året. På samma sätt fyller man på med projekt för år 2 och för alla de följande år som ska ingå i planperioden. En infrastrukturplan består därför dels av en prioriterad lista av projekt, dels av ett belopp: så här mycket kommer att spenderas under vart och ett av planens olika år och därmed under perioden som helhet.

Regeringens infrastrukturproposition lämnar inte förslag till en plan i denna bemärkelse. I stället avsetter regeringen i propositionen en ram för planperioden: För åren 2004–2015 ska trafikverken genomföra en planeringsprocess vars syfte är att lägga fast vilka åtgärder som ska genomföras inom en total utgiftsram om 364 miljarder kronor. Ramen fördelas mellan följande delaktiviteter:

- 87 miljarder för drift och underhåll av statliga vägar
- 38 miljarder för drift och underhåll av statliga järnvägar
- 8 miljarder för sektorsavgifter, varav 6 miljarder till Vägverket och 2 miljarder till Banverket

- 17 miljarder för tjälsäkring, förbättrad bärighet och annan rekonstruktion av vägar
- 100 miljarder för investeringar i järnvägar
- 69 miljarder för vägar, varav 39 miljarder för nationella väginvesteringar och 30 miljarder för regional transportinfrastruktur
- 45 miljarder för kapitalkostnader i form av räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån.

Vidare innehåller propositionen en specifikation av tidigare icke planerade kostnader för tre projekt som ska belasta järnvägens utgiftsbudget under de närmaste åren (2002–2004) och för hur dessa ska finansieras.¹ Man ber närmare bestämt att riksdagen

- ska godkänna att en järnvägstunnel genom Hallandsås färdigställs och finansieras inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar (mellan 4 och 4,5 miljarder kronor);
- ska godkänna att statens andel av den kostnadsfördyring som uppstått för Botniabanan också ska inrymmas i denna planeringsram (cirka 1,5 miljarder kronor);
- ska bemyndiga regeringen att godkänna att Banverket ensamt ska ansvara för genomförandet av Citytunneln i Malmö samt godkänna att statens del av finansieringen av tunneln ska inrymmas inom planeringsramen (total byggkostnad cirka 8,8 miljarder kronor).

Den stora förändringen jämfört med tidigare anslagsnivåer är de medel som avdelas för Banverkets planering. I stället för cirka 50 miljarder under 10 år (som är planen för den nuvarande planeringsperioden) åläggs man att planera åtgärder som kan komma att kosta 100 miljarder under 12 år.² Tidningsuppgifter indikerar att fördubblingen av ramen för järnvägsinvesteringar var ett medel för regeringen att få miljöpartiet och vänsterpartiet att stödja propositionen i riksdagen.

1. Denna typ av beslut har i sig inte med en infrastrukturproposition av nu aktuell art att göra. Snarare tycks det vara så att regeringen »passar på« att innefatta projekten i fråga i sin proposition till riksdagen.

2. För att vara riktigt noggrann så finns i den nu existerande planen 36 miljarder. Utöver denna plan ligger ett antal miljarder i »extraordinära medel« för Botniabanan och andra projekt.

Några problem med regeringens faktiska förslag

Som tidigare framhållits är propositionen inte en färdig, prioriterad plan utan en ram för den framtida verksamheten. En sådan planeringsram är ett svagt styrmedel i regeringens medelsarsenal och påverkar endast i begränsad omfattning den faktiska tilldelningen av resurser under den kommande planeringsperioden. Snarare är det de förhållanden som är för handen när respektive års budgetproposition skrivs som avgör hur mycket resurser som styrs till sektorn. Ingen finansminister torde känna sig bunden av de åtaganden som görs i planeringen.

Däremot bestämmer planeringsramen omfattningen av det arbete som trafikverken kommer att lägga ner under den fortsatta planprocessen. Både Banverket och Vägverket måste givetvis till regeringen komma med prioriterade åtgärdsförslag som ryms inom den angivna ramen. Om det sedan visar sig att regeringen saknar medel att genomföra alla dessa åtgärder så har myndigheterna lagt ner mer arbete än nödvändigt. Men mer bekymmersamt är att man riskerar att ställas inför en svekdebatt: Så här mycket utlovades i infrastrukturpropositionen och så här lite blir det i realiteten. Man får då en eftersläpning, något som ofta används som ett mått på att investeringsvolymen är otillräcklig. En överdimensionerad planeringsram – som Banverkets ram tycks vara – gör därför att regeringen riskerar framtida svekdebatter, gentemot såväl dagens samarbetspartier som företrädare för sektorn.

Medan den föreslagna planeringsramen är ett svagt medel för styrning så är förslaget att spendera ytterligare 12 miljarder för de tre konkreta järnvägsprojekten desto mera skarpt: Om riksdagen bifaller regeringens begäran kommer dessa projekt att genomföras enligt tidigare planer (Botniabanan) respektive påbörjas inom kort (Hallandsås- och Citytunneln). Detta är anmärkningsvärt av flera skäl.

För det första redovisas i propositionen inte något motiv för att genomföra dessa projekt. Det är sedan tidigare väl känt att alla tre projekten är samhällsekonomiskt olönsamma. Den ursprungliga investeringskalkylen för Botniabanan visade på stora tveksamheter vad gäl-

ler lönsamheten. Endast i de scenarier då flera viktiga antaganden pekade i »rätt« riktning skulle investeringen kunna vara motiverad (sou 1996:95 och Riksdagens revisorer, 2000.) Den i propositionen aviserade fördyringen torde innebära att investeringen definitivt är samhälls-ekonomiskt olönsam.

Också de ursprungliga kalkylerna för en tunnel genom Hallandsåsen visade på svag samhällsekonomisk legitimitet. Byggekostnaderna låg då i storleksordningen 1–1,5 miljarder kronor och fördyringarna pekar nu på att det inte kommer att räcka med 4 miljarder utöver de cirka 2 miljarder kronor (i dagens penningvärde) som det misslyckade projektet redan kostat. Man borde därför överväga helt andra tekniska lösningar för att säkerställa en fungerande järnvägstrafik mellan Göteborg och Malmö.

Redan de allra första investeringsanalyserna av Citytunneln indikerade att nyttan av de 3–5 minuters tidsbesparing som tunneln innebär är mycket låg i förhållande till kostnaderna. På samma sätt som för de två andra projekten har kostnaderna ökat radikalt jämfört med de ursprungliga intentionerna (från mindre än 4 till idag 8,8 miljarder kronor) och detta långt innan den första spadens satts i jorden (jämför Riksdagens revisorer, 2000). Med tanke på de stora svårigheter som alltid är förenade med att bygga i stadsmiljö, och också med hänsyn taget till Malmös sannolikt besvärliga berggrund, finns uppenbara risker för att kostnaderna kan komma att öka ytterligare.³ Mycket talar för att Citytunneln är Sveriges för närvarande mest olönsamma infrastrukturprojekt.

Ett andra problem med förslaget att genomföra dessa tre projekt är att det visar att regeringen inte tar sina egna direktiv på fullt allvar: I propositionen finns en tydlig markering av vikten både av att göra samhällsekonomiska kalkyler och av att nogsamt förklara de avvikelser som regering och/eller myndigheter avser att göra från kalkylresultatens rekommendationer. Sådana avvikelser kan i princip vara motiverade. Men för de här utpekade projekten redovisar man inte några motiv över huvud taget. Möjligheten att få trafikverk eller andra intres-

3. Med det finansieringsavtal som slutits kommer sådana kostnader i huvudsak att belasta Banverkets budget.

senter att i det framtida arbetet ta informationen från kalkyler på allvar torde därför allvarligt försvagas.

Ett tredje problem med regeringens förslag hänger samman med de tre projektens finansiering. Detta görs genom att man senarelägger vissa amorteringar (man »sparar« på så sätt 1 miljard), man lånar 8 miljarder och man avsätter 2,8 miljarder i ytterligare anslagsmedel för år 2004.

Upplåning betyder att man får större resurser idag och minskade resurser när lånen ska betalas tillbaka i framtiden. Därmed minskas uppenbarligen det framtida handlingsutrymmet. Lånefinansiering innebär dessutom att man kringgår riksdagens beslut om utgiftstak. En ytterligare konsekvens är att man öppnar dörren för framtida önskemål från olika intressegrupper om att genomföra infrastrukturprojekt som inte begränsas av dagens budgethänsyn. Jag återkommer senare till denna aspekt.

Det samhällsekonomiska argumentet för att lånefinansiera, det vill säga att periodisera kostnaderna för denna typ av utgifter, är också utomordentligt svagt. Kostnaden för många typer av investeringar bör fördelas över investeringens faktiska livslängd, men endast om kapitalföremålet har ett alternativt nyttjandevärde, det vill säga om det kan användas för någon annan verksamhet. Exempelvis kan en bil som köps ett visst år (i princip) säljas vidare vid en framtida tidpunkt.

Detta gäller emellertid inte infrastruktur, eftersom det alternativa nyttjandevärdet av en färdig väg eller järnväg i princip är noll: När anläggningen byggts kan den inte användas för något annat ändamål än trafikering. Den kan inte säljas till andra användare på samma sätt som ofta är möjligt med bilar eller med många andra kapitalinvesteringar. Det är därför riktigt att – på det sätt som normalt görs i statsbudgeten – direktavskriva investeringar i infrastruktur, det vill säga att finansiera åtgärderna samma år som de genomförs.

Det grundläggande institutionella problemet

Det finns flera skäl att finansiera infrastrukturinvesteringar över statskassan. Visserligen är det i första hand de som utnyttjar en ny väg eller järnväg som drar nytta av förbättringen, som spar tid, som får en säk-

rare eller billigare resa etcetera. Detta skulle i sig kunna motivera att just dessa också är med och betalar för vägen eller järnvägen. Men det är, åtminstone när det gäller vägar, ofta svårt att ta betalt direkt av användarna av en specifik del av vägnätet. Och om man i stället skulle ta betalt för användning av vissa vägar kommer många att välja att använda andra avgiftsbefriade, och ofta sämre vägar. Detta förklarar sannolikt varför väginfrastruktur sedan länge, och i de allra flesta länder, har varit en angelägenhet för staten. Ytterligare motiv för en sådan tingens ordning är att en bättre infrastruktur sparar in kostnader för olyckor och minskar trafikens miljöbelastning, till nytta för samhället som helhet.

Samtidigt är en betydande andel av trafiken – i synnerhet på vägarna – lokalt eller regionalt genererad. En stor andel av nyttan tillfaller därför i första hand dem som bor i närheten av den bättre vägen. Även om en större andel av trafiken på järnväg är mer långväga har också järnvägsinvesteringar ett starkt lokalt intresse. De gör det möjligt att snabbare och mera bekvämt komma till andra orter, till exempel att resa till storstadsregioner. Såväl väg- som järnvägsinvesteringar anses dessutom ofta gynna (den lokala) industrin under byggperioden.

Kopplingen mellan ett starkt lokalt eller regionalt intresse och en från gemensamma medel finansierad infrastruktur ger upphov till mycket speciella incitament inom transportsektorn. Genom att statens budget står för kostnaderna är den nya vägen eller järnvägen gratis för lokala och regionala intressen liksom för de rena intresseorganisationerna (Svenska vägföreningen, Nordic Rail etcetera.). En extra miljon som används för att genomföra ett projekt i den egna bygden eller som tillfaller den egna sektorn belastar inte budgeten för dem som drar nytta av åtgärden.

De individer eller intressegrupper som gynnas av ett projekt har därmed starka motiv för att argumentera för sina »egna« projekt. Till skillnad från tjänster i form av (kommunal) våghållning, barnomsorg, skola, äldreomsorg och sjukvård som hanteras av kommuner respektive landsting så kan krav på den statliga infrastrukturen framföras utan att detta måste finansieras lokalt. Lokalpolitikernas uppvaktningar för bättre vägar kan både visa på handlingskraft inför den egna befolkningen

och också ha vissa möjligheter att ge lyckade resultat.

Ett återkommande argument vid sådana uppvaktningar hos regeringen är det stora behovet av specifika infrastrukturåtgärder. Ett annat vanligt argument är att standarden på vägar eller järnvägar i förfall behöver »återställas« eller att infrastrukturen måste »förnyas« för att tillgodose den nya tidens krav.⁴ Sällan eller aldrig är det fråga om att de som talar för sina projekt far med osanning. Däremot kan det vara svårt att relatera vad som uppfattas som regionalt betydelsefulla effekter av en åtgärd till de kostnader som någon annan bär. Det kan också vara svårt att avgöra om en utpekad väg eller järnväg som uppenbarligen är i dåligt skick utgör ett undantag från en infrastruktur som i övrigt är av god standard eller om den dåliga standarden är ett symptom på ett generellt problem.

Det är regeringen som har till uppgift att väga samman alla dessa olika önskemål och ställa dem mot kostnaderna för att ställa saker till rätta. På så sätt kan man hantera sitt uppdrag att fördela resurser mellan olika samhällssektorer och peka ut de åtgärder inom sektorn som mest effektivt bidrar till att uppnå trafikpolitiska mål.

Det är värt att notera att trafikverkens roll i denna process ifrågasätts i propositionen. Regeringen annonserar sin avsikt att låta genomföra en oberoende granskning av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag (s. 132) och av verkens förslag till strategi för drift- och underhållsverksamhet. Formellt sett är en myndighet regeringens organ för att genomföra dess politiska intentioner. Men en allt mer spridd uppfattning är att myndigheter efter hand skaffar sig lojaliteter inte bara mot sin huvudman utan också in mot den egna sektorn. Det kan då bli viktigare att ta fram underlag som stöder de »egna« projekten än att redovisa sådant som talar mot. De analyser av Vägverkets prioriteringar som tidigare redovisats i Nilsson (1991) skulle kunna förklaras på detta sätt.

Vi har redan konstaterat att de tre projekt som direkt utpekas i propositionen – Botniabanan, Hallandsås- och Citytunnlarna – är samhällsekonomiskt olönsamma. Orsaken till att projekten trots allt kom-

4. Man kan i propositionstexten notera den rikliga förekomsten av synpunkter från olika kategorier av sårintressen som exempelvis inkommit i samband med remissbehandling av olika förslag under tidigare år. Många av dessa synpunkter är av den art som nu antytts.

mer att genomföras kan kanske sökas i den roll som spelas av särintressena. Projekten kan vara tillkomna för att belöna berörda regioner, eller för att deras företrädare särskilt väl har lyckats argumentera för projektens genomförande. Genom att det saknas tydliga motiv för varför projekten kommer till stånd kan man vare sig bekräfta eller falsifiera en sådan tolkning.

Det faktum att särintressen lyckas med sitt lobbyarbete innebär inte att projekten är entydigt positiva för regionerna i fråga i ett längre perspektiv. Det eftersökta projektet kan finansieras genom att andra projekt får stå tillbaka. Om de projekt som plockas bort skulle ha genomförts i regionen – något som ligger nära till hands – så får också denna region vara med och betala, om än indirekt. Frågan är då inte bara det som framhållits tidigare, nämligen vilket av projekten som har det högsta samhällsekonomiska värdet; frågan är om regionen i realiteten vunnit eller förlorat på bytet. Mera generellt kan man säga att regioner som lyckas i vissa avseenden kan komma att få betala i form av att man har svårare att få regeringens stöd för andra typer av åtgärder.

Den svaga roll som samhällsekonomiska kalkyler uppenbarligen spelar i beslutssammanhang gör att andra typer av institutionella restriktioner i realiteten bidrar till att hålla emot önskemål från särintressen. En viktig sådan restriktion finns i statsbudgeten. Finansministrar är normalt svåra att övertyga om att investeringsbudgeten behöver utökas. Det ekonomiska taket för de åtaganden som en regering kan göra är en naturlig broms för alla utgiftskrav.

Men regeringen visar i infrastrukturpropositionen att de är beredda att låna. Man har då, åtminstone till en del, avhämtat sig budgetrestriktionen som tillbakahållande argument. Ett särintresse som kan hänvisa till lånemöjligheten kan därför som en följd av årets budgetproposition få det lättare att ta sig igenom det finansiella nålsögat än tidigare.

Som om detta inte vore nog ger propositionen också nya öppningar för regeringen att använda sig av infrastruktursatsningar i rent politiskt syfte, nämligen för att belöna och bestraffa regioner och väljare. En analys av hur regeringen agerade inför valet 1998 med den så kallade miljömiljarden illustrerar resonemanget. Den gången tycks man i synnerhet ha fördelat medel för miljöförbättrande åtgärder till kom-

muner där ett begränsat antal röster var tillräckligt för att avgöra valet till regeringens fördel (jämför Dahlberg och Johansson, 2000). Propositionen ger fortsättningsvis utökade möjligheter att använda medel för infrastrukturåtgärder på detta sätt.

Finns det lösningar?

Det finns inte några enkla sätt att komma till rätta med de institutionella problem som diskuterats här. Infrastruktur är en typ av nyttighet som bäst lämpar sig för finansiering med statliga medel. Men det betyder inte att det är omöjligt att genomföra förändringar som gör planeringsprocessen mer robust gentemot särintressen än vad som idag är fallet. Jag ska här diskutera några sådana regelförändringar.

I propositionen utpekas en viktig regel när man säger att det krävs »ett tydligt beslutsunderlag /.../ för att kunna göra ett bra åtgärdsval« (s. 122). Propositionen framhåller också betydelsen av samhällsekonomiska kalkyler och nödvändigheten av att motivera de avvikelser som görs från sådana kalkylresultat. Det borde göra det svårare att med svepande formuleringar legitimera åtgärder som inte borde genomföras. Men regeringen måste förstås också själv leva upp till kraven. I synnerhet kan man inte desavouera de egna goda intentionerna genom att utan vidare spisning till riksdagen föreslå att projekt som sedan länge är kända för sin dåliga lönsamhet ändå ska genomföras.

En viktig fråga är emellertid vem som ska ta ställning till enskilda projekt, det ansvariga departementet – det vill säga politikerna – eller tjänstemännen på en myndighet. Riksdagen har uttalat att man inte vill prioritera enskilda åtgärder utan i stället ta ställning till överordnade principer och peka ut de mål som ska styra utvecklingen i en sektor. Man vill peka med hela handen i stället för att vara med och deljstyra.

Som den aktuella propositionen visar så tas – utan någon som helst motivering – trots detta politiska beslut om specifika investeringar som åtminstone delvis kör över de prioriteringar som gjorts av myndigheterna. Så har exempelvis Banverket på ett tidigt stadium funnit City-tunneln vara av sämre lönsamhet än andra åtgärder som man haft på

sin lista och därför inte avdelat resurser till projektet.

Ett motiv för att på politisk nivå ta ställning till enskilda projekt är att infrastrukturbyggande är en verksamhet med många olika mål, något som tydligt illustreras av propositionen. Däremot ges i texten få eller inga råd om hur trafikverken ska prioritera mellan de olika delmålen eller hur man ska hantera de målkonflikter som uppstår, exempelvis mellan önskemål om förbättrad trafiksäkerhet och kortare restid. Sådana målkonflikter är i själva verket mycket vanliga inom transportsektorn och ger i sig argument för att överlåta den slutliga prioriteringen till politiskt valda församlingar.

Den relativa kompetensen hos respektive part ger ett argument som pekar i motsatt riktning. Politiker är tillsatta för att representera den övergripande viljan hos befolkningen medan myndigheternas tjänstemän ska säkerställa att sådana önskemål genomförs på ett så kostnads-effektivt sätt som möjligt. Det är tjänstemännen som har detaljkunskapen om hur de faktiska sambanden mellan bättre väg eller järnväg å ena sidan och kortare restid, mindre olycksrisk och eventuella miljöförbättringar å den andra faktiskt ser ut. Det är också tjänstemännen som är bäst skickade att ta fram information om väg- eller järnvägsnätets standard, om trafikutveckling etcetera. För att på så sätt få bästa tänkbara beslutsunderlag. Ju mer man fjärrar sig från sådan kunskap genom att centralisera beslut, desto större risk löper man att besluta om åtgärder som inte bidrar till att uppfylla sektorsmålen på bästa tänkbara sätt. Låt mig sammanfatta resonemanget på följande sätt:

Rekommendation 1: Politiker ska ange målen för användning av resurser inom respektive sektor och indikera hur man vill att målkonflikter ska hanteras; tjänstemännen ska därefter prioritera projekt och aktiviteter för att uppnå dessa mål. I de fall som politiska beslut krävs om enskilda projekt ska skälen för detta redovisas så att allmänheten vet vilka överväganden som styr sektorns användning av resurser.

En konsekvens av detta är att departement och riksdag bör avsätta resurser för brett definierade användningsområden, ibland kallat ramanslag. Det kan finnas politiska motiv för att avgöra hur mycket av en sektors budget som ska gå till drift och underhåll respektive investeringar och sektorsutgifter. Däremot är det inte troligt att regering

och riksdag är skickade att avgöra hur fördelningen av medel bör se ut mellan olika typer av löpande underhåll å ena sidan eller upprustning av vägar med dålig tjälsäkerhet eller för rekonstruktion. Denna detaljstyrning i propositionen riskerar att resultera i suboptimeringar.

Rekommendation 2: Näringsdepartementet behöver en starkare bemanning för att hantera styrningen av trafikverken.

Jag har också pekat på den risk som finns för att regeringskansliet är utlämnat till sektorsmyndigheter som har större kunskaper än departementens tjänstemän. Om myndigheterna dessutom till en del drivs av önskemål som avviker från vad den politiska ledningen vill, kan detta bli ett problem; regeringskansliet får svårt att veta vilka bevekelsegrunder som ligger bakom det material som kommer från myndigheterna. Bedömningen försvåras av att departementen har en låg bemanning och att ansvariga handläggare allt för sällan har en egen kunskap inifrån sektorn. Detta utgör starka argument för att en bättre bemanning kan bidra till att regeringskansliet får lättare att fatta väl avvägda politiska beslut.

Rekommendation 3: Utvidga användningen av externa granskningar av projektförslag.

Regeringens nu aviserade avsikt att låta externa experter granska det underlag som inkommit från sektorsmyndigheterna är berömvärd. Påtryckningar från sårintressen gör att planeringsprocessen, som flera gånger diskuterats, är utsatt för svåra påfrestningar. Möjligheten att använda sig av experter för att kontrollera kvalitén på inlämnat underlag bör därför utnyttjas systematiskt. Det är knappast nödvändigt att låta granska alla projekt, ett stickprovsförfarande torde vara tillräckligt för att skärpa uppmärksamheten mot kvalitén på de beslutsunderlag som tas fram. Man kan också peka på den roll som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (ifau) spelar inom det arbetsmarknadspolitiska området. Bland annat har ifau till uppgift att löpande undersöka om samhällets resurser för att förbättra sysselsättningsläget i landet får avsedd effekt.

Rekommendation 4: Kostnadsöverskridanden över en viss gräns måste alltid innebära en »skarp« omprövning.

Granskningen har pekat på flera projekt med kraftiga kostnadsökningar. Exempelen utgör knappast några enstaka undantag (se till exempel rrv 1994). Det finns också sedan tidigare regler om att betydande kostnadsökningar alltid bör ge anledning till en förnyad prövning. De här aktuella exemplen visar att denna rekommendation är alltför allmänt hållen.

Det stora problemet är ändå inte om något enstaka överdimensionerat projekt kommer till stånd. Mera betydelsefullt är sannolikt de signaler som dagens förfarande ger. När projekt fullföljs oavsett kostnadsökningar visar detta att det viktigaste är att få in projekten i planen. När de väl finns där har beslutsfattarna lättare att svälja kostnadsnivåer som inte hade varit möjliga om de varit kända vid det ursprungliga beslutet. Incitamenten för intressenterna blir att hårdbanta projekt för att få med dem i en plan och sedan låta kostnaderna öka. Om man inte nu och då faktiskt stoppar projekt som spränger kostnadsramar så kommer dessa incitament att bestå också fortsättningsvis.

Rekommendation 5: Riktlinjer för medfinansiering av projekt med stora lokala och regionala effekter behöver utarbetas.

Fram till 1991 års skattereform fanns en form av statsbidrag för så kallade statskommunalvägar. Detta var en på förhand specificerad del av vägnätet som används både av lokalt och regionalt och nationellt genererad trafik. På sådana vägar skulle staten stå för x procent av anläggningskostnaderna medan kommunen fick betala resterande $(1-x)$ procent. Systemet gav de lokala intressenterna skäl att överväga sitt intresse av de åtgärder som man ville ha genomförda, att säkerställa att den lokala nyttan åtminstone motsvarar de kostnader som man skulle få bidra med.

Ett sådant medfinansieringssystem är inte utan problem. Exempelvis kan det finnas åtgärder som har ett uppenbart samhällsekonomiskt nettovärde samtidigt som de är belägna i kommuner eller regioner med låg betalningsförmåga. Man riskerar på så sätt att utesluta investeringar som faktiskt borde genomföras.

Problemen med dagens system är emellertid så stora att ett förslag

av denna art trots allt bör övervägas. Man bör därför undersöka hur ett medfinansieringssystem skulle kunna utformas för att dels tvinga de som drar (störst) nytta av en investering att också vara med och finansiera, dels hitta regler som maximerar sannolikheten för att samhälls-ekonomiskt motiverade projekt kommer till genomförande. Sådana regler kan också utformas så att de resurser från statsbudgeten som på detta sätt frigörs på ett eller annat sätt går tillbaka till kommunerna.

Slutsatser

Det här kapitlet har diskuterat regeringens infrastrukturproposition. Ett slutomdöme är att den omfattande, i och för sig välformulerade och bitvis väl underbyggda propositionen i långa stycken saknar egentligt innehåll. Exempelvis är de planeringsramar som ges ett svagt instrument för att styra sektorns verksamhet, framför allt därför att ramarna inte förpliktigar regeringen till framtida verksamhet. Propositionens texter kring målformuleringar är också vaga och svåra att använda för den operativa verksamheten; de uttrycker mer huvuddrag och delvis fromma förhoppningar än ger stöd för det fortsatta planeringsarbetet.

Infrastrukturpropositionen innehåller också mycket konkreta förslag till investeringar. Här har påtalats att dessa projekt är samhälls-ekonomiskt olönsamma: Om riksdagen bifaller regeringens önskemål så kommer mångmiljardbelopp att spenderas på anläggningar som med stor sannolikhet kommer att användas endast i begränsad omfattning i framtiden.

Mest bekymmersamt i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv är hur själva planeringsprocessen inom den svenska transportsektorn fungerar. Den uppfattning som här framförts är att utan stramare institutionella tyglar är risken för investeringar i olämpliga infrastrukturåtgärder fortsatt stor. Därför ges flera förslag till hur reglerna för planeringsprocessen bör förändras. Bland annat bör man undersöka möjligheterna att införa principer om lokal eller regional medfinansiering av projekt som uppenbart har nytta för framför allt lokala eller regionala resenärer.

Infrastrukturplanering

referenser

- Dahlberg, M. och Eva Johansson (2000), »Om regeringars röstbeteende«, *Ekonomisk Debatt*
- Nilsson, J-E (1991), »Investment Decisions in a Public Bureaucracy – A Case Study of Swedish Road Planning Practices«, *Journal of Transport Economics and Policy*, May.
- Riksdagens revisorer (2000), »Nya vägar till vägar och järnvägar?« Rapport 2000/01:5.
- Riksrevisionsverket (1994), »Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket« rrv 1994:23
- sou 1996:95 »Botniabanan«

jan owen jansson

Trafikpolitik för Stockholm*

Regeringen har delegerat de viktiga och svåra Stockholmsfrågorna till Stockholmsberedningen. Det är en statlig kommitté (N2001:02, dir. 2000:9, dir. 2001:17) som tillsattes i början av året för att lämna väl förankrade förslag på insatser som förbättrar transportsituationen i Stockholms län. Kommittén har nu två år på sig, och har hittills presterat en problemanalys och målbild i ett delbetänkande (SOU 2001:51). I infrastrukturpropositionen har regeringen vad gäller Stockholm nöjt sig med att föra en liknande diskussion om problem och mål, som är föga förpliktande och knappast kan sägas ange en klar inriktning för statens roll för Stockholms transportpolitik.

Om något är problemanalysen snarast missledande genom att det i figur 1 nedan återgivna diagrammet »Beräknade flaskhalsar i Stockholms vägnät 2010« fått en central plats i propositionstexten. Det återkommer jag till nedan. Eftersom varken Stockholmsberedningens eller infrastrukturpropositionens problemanalys har lyckats identifiera problemets kärna, är faran stor att man i praktiken kommer att köra vidare i de gamla hjulspåren och plocka fram den ena efter den andra av de skrinlagda, samhällsekonomiskt olönsamma vägprojekten i det gamla Dennispaketet.

* Föreliggande inlägg bygger på en debattskrift, »Bortom Dennispaketet« Nr 2 2001 i Vinnovas skriftserie Transportpolitik i fokus.

Dennispaketet utan biltullar – samhällsekonomisk skräckvision

1980-talet var utredandets årtionde när det gäller Stockholmstrafiken, och det var meningen att 1990-talet skulle bli handlingens årtionde. Men Dennispaketet sprack och så här i början av 2000-talet utgör trafiktillväxten precis som i slutet av 1980-talet ett orosmoln för transportsystemets funktion och miljön i Stockholm.

Dennispaketets idé var konventionell och ytligt sett logisk: »Bättre runt än genom« var mottot för investeringarna i biltransportsystemet och en ordentlig upprustning av den radiella kollektivtrafiken (med tvärbanan som grädde på moset) var den andra huvudtanken. Väginvesteringarna skulle finansieras med biltullar, kollektivtrafiksatsningarna med kommunalskattemedel och staten skulle skjuta till 4 miljarder kronor.

Någonting måste emellertid ha varit galet, eftersom när sent omsider resultat av trovärdiga samhällsekonomiska kalkyler för Dennispaketet liksom dess beståndsdelar framkom, visade de planerade investeringarna på samhällsekonomisk olönsamhet, i klump såväl som var och en för sig.

Kalkyler i efterhand

En huvudtes som Dennispaketets upphovsmän och tillskyndare drev var att paketet är en helhet, vars beståndsdelar inte bör bedömas som enskildheter. Därför saknades länge mer officiella samhällsekonomiska kalkyler för individuella väg- och kollektivtrafikprojekt i paketet.

En kalkyl för paketet som helhet lät också vänta på sig. Den slutliga Dennisöverenskommelsen undertecknades i september 1992, och därefter kom den första mer genomarbetade samhällsekonomiska kalkylen för Dennispaketet i maj 1994 (Inregia m. fl., 1994) som utförts på gemensamt uppdrag av Vägverket, Banverket, Stockholms läns landsting, Stockholms stad och sl. Den utredningen kom till resultatet att totalnyttan för Dennispaketet överstiger totalkostnaden med 20 procent och med komplettering av vissa mera svårvärderade nyttoeffekter med 50 procent.

Dessa kalkyler har dock utsatts för skarp kritik av fristående forskare. I *Dennispaketet – är det lönsamt?* hävdar Kjell Jansson i en studie finansierad av kfb att på grund av metodologiska brister har kalkylresultatet blivit helt snett. Det påstådda överskottet på 20–50 procent är i själva verket ett nyttounderskott på inte mindre än 60 procent av totalkostnaden, enligt Kjell Jansson (1994).

I den diskussion som sedan följde bland transportekonomer klarjordes så småningom ett viktigt förhållande. Biltullarna är den enda klart lönsamma åtgärden från samhällsekonomisk synpunkt. Vägprojektet som tillsammans skulle utgöra den inre ringen och den yttre tvärleden är alla olönsamma, var och en för sig, liksom i olika kombinationer. (Kjell Jansson 1994, Murray 1996, Inregia 1996a, 1996b, Transek 1998, 2000).

Särskilt chockerande var resultatet av den år 1996 presenterade separata kalkylen för Södra länken som Inregia utfört på uppdrag av Stockholms stads finanskontor.¹ Den kalkylen tydde på att en samhällsekonomisk katastrof hotade om projektet skulle bli av. Två jämförelsealternativ prövades, dels dagens vägnät utan biltullar, dels ett delvis utbyggt vägnät (exklusive Västerleden och Österleden) med det system för biltullar som ingick i Dennisöverenskommelsen. I det förra fallet beräknades nyttan uppgå till endast 11 procent av den totala investerings- och driftskostnaden och i det senare fallet till 28 procent därav.

När Dennispaketet sedermera sprack, var förstas genast frågan: Vad ska man göra istället? Trafik- och miljöproblemen fanns ju kvar, även om den utdragna lågkonjunkturen tycktes mildra problemen. Men utan biltullar var olönsamheten hos Dennisledderna flagrant och finansieringsproblemen överväldigande. Man skulle kunna tro att superdyra biltunnlar inte längre skulle komma ifråga, men av spillrorna i det år 1997 havererade Dennispaketet blev det märkligt nog Södra

1. Dennisöverenskommelsen var ännu intakt år 1996. Anledningen till att ett uppdrag att beräkna lönsamheten separat för ett vägprojekt i Dennispaketet, mot Dennispartiernas policy att endast se på helheten, var att finansborgarrådet Mats Hulth ville gå stödpartierna i Stockholm (mp och sp) till mötes. Materialet skulle ingå som underlag vid en miljöprövning av Södra länken (på samma sätt som för Norra länken) samt vid behandlingen av detaljplaner för olika vägavsnitt av Södra länken som skulle föreläggas kommunalfullmäktige för beslut.

Trafikpolitik för Stockholm

tabell 1: Resultat av samhällsekonomiska kalkyler av Dennispaketet och dess beståndsdelar

Objekt	Författare (år)	Nettonytta/ Kostnad
Hela Dennispaketet	Inregia, Transek, Temaplan (1994)	0,2
–”–	Kjell Jansson (1994)	–0,6
Österleden	Länsstyrelsen i Stockholms län (1990)	–0,5*
–”–	Kjell Jansson (1994)	–0,6
Södra länken	Inregia (1996)	–0,9
–”–	Transek (1998) ²	–0,4
Norra länken	R Murray (1996)	–0,8
Västerleden	Inregia (1996)	–0,4
–”– (Förbifart Stockholm, ingen avgift)	Transek (2000)	–0,5

* Grov överslagsberäkning under likartade förutsättningar vad gäller bilavgiftssystemet som senare blev en del av Dennisöverenskommelsen.

länken som räddades över till det snabbt ihopafsade så kallade Ines-paketet, och staten ökade sitt bidrag till investeringar i Stockholms transportinfrastruktur från 4 till 6 miljarder kronor!

Från dåligt till sämre

En samhällsekonomisk skräckvision är nu under uppsegling: Dennispaketets väginvesteringar kommer en efter en att genomföras utan finansiell uppbackning av den ursprungligen planerade bompengringen, men med benäget bistånd av hela rikets skattebetalare: Södra län-

2. Vägverket Region Stockholm gav våren 1998 i samband med besök av Europeiska investeringsbanken uppdrag åt Transek att göra en ny samhällsekonomisk kalkyl för Södra länken att jämföra med Inregias tidigare kalkyl. Även den nya kalkylen visade dock att Södra länken är mycket olönsam (Transek, 1998). Nyttosidan beräknades till 60 procent av kostnadssidan. Att betänka är då dessutom att i nuvarande planeringsomgång för det statliga vägnätet har Vägverket att räkna med en budgetrestriktion, som gör att endast projekt med åtminstone dubbelt så stor nytta som kostnad kan komma ifråga: nyttan bör alltså vara minst 200 procent av kostnaden för att tränga undan alternativa projekt.

ken är som sagt redan under utförande. Norra länkens dragning håller på att modifieras något för att tillmötesgå nationalstadsparkens väktare, och sedan sätter man igång förlustprojekt nummer två. Nummer tre ser ut att kunna bli Västerleden, eller »Förbifart Stockholm«, som denna förlustaffär numera marknadsförs som. Österleden talar man tyst om för att inte i onödan väcka den björn som sover – socialdemokraternas motstånd mot denna »genväg för höginkomsttagare« är än så länge kompakt – men tids nog kommer den att bli nummer fyra. När endast Österleden återstår för att ringen ska nå sin fullbordan, kommer säkert Österleden att beskrivas som »den felande länken« och förklaras vara alldeles nödvändig för att lösa Stockholms trafikproblem.

I denna skräckvision har man har byggt in sig i ett mycket dyrt väg-tunnelsystem, som skulle bidra föga till att lösa innerstadens trafik- och miljöproblem.

Inriktningen av en samhällsekonomiskt lönsam och miljömässigt överlägsen trafikpolitik för Stockholm

För att finna en ändamålsenlig inriktning för trafikpolitiken, gäller det att först förstå *varför* investeringsstrategin bakom Dennispaketet är fel. Några grundfakta om Stockholms innerstad och den trafik som berör innerstaden är följande:

Stockholm stora innerstad (34 km²) är ytmässigt lika stor som Paris och Londons innerstäder. Knappt 300 000 personer arbetar i innerstaden och antalet boende är nästan lika stort. (Dessa tal är tre gånger så höga för Paris och Londons ytmässigt lika stora innerstäder.) Stockholms innerstad är mycket attraktiv att bo i, att bedriva näringsverksamhet i, och att besöka för förortsborna såväl som mer långväga resenärer. Jobbtätheten är i internationell jämförelse låg i innerstaden utom i city (cirka 1 km²). Den tio gånger högre jobbtätheten i city än i övriga innerstaden förklaras av att alla viktiga spårförbindelser strålar samman vid Centralstationen och T-Centralen. Det finns ett kraftigt sug att ytterligare öka aktivitetsnivån i Stockholms innerstad (för boende, arbete och besök) och framför allt den relativt låga arbetsplats-

tabell 2: Tusental resor per dag som berör innerstaden med bil och med kollektivtrafik

	<i>bil</i>	<i>kollektivtrafik</i>
Till/från innerstaden	360	460
Inom innerstaden	120	150
Genom innerstaden	130	30
<i>Totalt</i>	610	640

Källa: Regionplane- och trafikkontoret (2000b) och Stadsbyggnadskontoret (1999)

tätheten talar för att det skulle kunna vara positivt för innerstaden. Det skulle ytterligare öka så kallade *agglomeration benefits*, vilket alltså skulle gynna inte bara de nytillkomna.

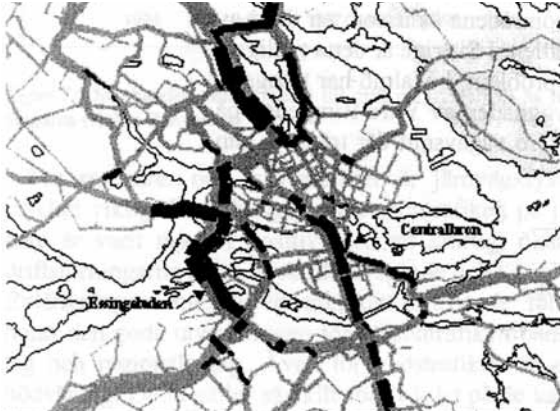
Det totala motoriserade resandet som berör innerstaden delas ungefär lika mellan bil och kollektiva färdmedel.

Genomfartstrafiken är inte huvudproblemet

När det gäller att finna lösningar på miljöproblemen orsakade av biltrafiken, har sedan länge en fokusering in i absurdum på trafiken genom innerstaden varit rådande i vägplaneringen. Den långväga genomfartstrafiken utgör endast några procent av innerstadstrafiken och den går huvudsakligen på Essingeleden. Förort-till-förortstrafiken genom innerstaden, som är väsentligt större än genomfartstrafiken utan start eller mål i Stockholmsregionen, går också till stor del på Essingeleden samt på Centralbron och i anslutande tunnlar.

Att leda bort en viss andel av genomfartstrafiken med hjälp av förbifarter och ringleder är en naturlig tanke, men andelen som självständigt ändrar rutt kommer inte att bli särskilt stor, och det blir i första hand den trafiktäta Essingeleden som avlastas snarare än de gator som utnyttjas av fotgängare och cyklister.

Det är faktiskt inte motorlederna över Saltsjö-Mälarsnittet som är de tränga sektionerna, eller »flaskhalsarna« i biltransportsystemet,



Bandbredden motsvarar trafikvolymen och gråskalan visar beräknad relativ hastighetsreduktion:

0-50 %	Ljusgrå
50-65 %	Mörkgrå
65-100 %	Svart

figur 1: Diagram i infrastrukturpropositionen, s. 58, med figurtexten: »Beräknade flaskhalsar i Stockholms vägnät 2010, morgonens maxtimme, sika rapport 2001:2«

trots att detta ofta hävdas, bland annat i infrastrukturpropositionen. (Se figur 1.) Flaskhalsarna i systemet är inte att finna där trängsel råder. Trängseln uppstår i »flaskkroppen« som motsvaras av de breda Europavägarna samt Centralbron. Tänk er en flaska med trång hals fylld med vatten. Vänder man på flaskan rinner vattnet snabbt genom flaskhalsen, men i flaskkroppen flyter det sakta. Det är på samma sätt med trafiken. Det är inte infartslederna utan »portarna« in till innerstaden som utgör flaskhalsarna.

Genomfartstrafiken är därför inte den primära orsaken till bilköerna i rusningstid utan den tre gånger större trafiken som vill in till eller ut från innerstaden. Även om genomfartstrafiken kunde ledas förbi innerstaden, skulle trängseln framför »portarna« bestå. Den huvudsakliga vinsten av »Förbifart Stockholm« vore att genomfartstrafiken skulle slippa trängseln, men till priset av ökade fordonskostnader på grund av resförlängningar. Skulle man däremot kunna väsentligt reducera måltrafiken med bil skulle köerna försvinna från Essingelunden

och Centralleden, och genomfartstrafiken skulle kunna använda dessa gena leder utan hinder. Den dyra »Förfart Stockholm« skulle inte behövas.

Därmed inte sagt att denna yttre förfart eller en fullständig inring inte skulle få en positiv effekt genom att leda bort viss trafik från innerstaden. Norra länken till exempel skulle få stor lokal betydelse genom en kraftig minskning av den tunga trafiken på Valhallavägen.³ Om de diskuterade förfarterna och ringlederna inte skulle kosta mer än nyttan därav för trafiken och miljön i innerstaden, vore allt gott och väl, även om innerstadens trafikproblem till betydande del fortfarande skulle bestå. Om lederna kunde läggas i markplanet förefaller nytosidan, beräknad på gängse sätt, ungefär motsvara investeringskostnaderna. Under Dennisförhandlingarna och åren därefter då de överenskomna planerna skulle sättas i verket, blev det emellertid klart att detta var omöjligt i praktiken på grund av intrång i bebyggelse och grönområden. Trafiklederna måste läggas i tunnel till stor del, om de alls ska kunna realiseras. Men tunnellsökningar ökar anläggningskostnaderna mångfalt och då blir den samhällsekonomiska olönsamheten ovedersäglig. Den olyckligtvis påbörjade Södra länken är ett exempel på detta. I en utformning där den skulle gå under jord endast en liten bit (»minilänken«) skulle nytta och kostnader ungefär balansera, men som tidigare nämnts, när den nu ska gå i tunnel hela vägen (7 km inklusive in- och utfarter) ligger netto nytta/kostnadskvoten långt under balanspunkten noll: netto nytta/kostnadskvoten är lågt räknat -0,9 enligt Inregia (1996), eller högt räknat -0,4 enligt Transek (1998).

Från bil till kollektiva färdmedel

När vi nu vet detta vore det helt fel att satsa ytterligare några tiotal miljarder kronor på förfarter och ringleder i tunnel för att få bort genomfartstrafiken. Om tunnellsökningar undersöks ska man naturligtvis inte längre slentrianmässigt tänka på en ring, utan se helt förutsättningslöst på denna möjlighet. En centraltunnel som går rakt igenom staden un-

3. En radikal, alternativ lösning på det problemet vore att utlokalisera Värtahamnen. Utlokalisering av den gamla, inre hamnen har skett, eller är på gång i de flesta stora hamnstäder.

der jord och kan vara användbar även för måltrafiken förefaller exempelvis mer beaktansvärd. Det skulle dock bli dyrt och parkeringsproblemet blir akut, om måltrafiken med bil ökar. Det gäller istället att försöka flytta över måltrafik i innerstaden från bil till kapacitetsstarkare och miljövänligare färdmedel, dels genom bättre kollektivtrafikförbindelser, framför allt mellan de södra förorterna och innerstaden, dels med bilavgifter både under rusningstid för infartstrafiken och under arbetsdagen för trafiken inom innerstaden. Intäkterna från bilavgifterna är den naturliga finansieringskällan för nyinvesteringar i kollektivtrafiken. Tack vare en ökad marknadsandel för kollektivtrafiken slipper den kvarvarande biltrafiken trängsel på gatorna och det blir lättare att hitta parkeringsplatser.

Låt oss se lite närmare på de två nämnda kategorierna av måltrafik: (a) pendling till och från innerstaden och (b) resor inom innerstaden under arbetsdagen.

(a) pendlingstrafiken

Problemet är att svårartad kapacitetsbrist råder idag för tågtrafiken söderifrån, som, om målet ligger norr om Saltsjö-Mälarsnittet, måste passera getingmidjan mellan Riddarholmen och Gamla stan ovan jord. Detta kapacitetsproblem kommer att växa i takt med den prognosticerade ökningen av pendeltågstrafiken och fjärrtågstrafiken på södra och västra stambanan. Banverket presenterade hösten 1999 två förslag till lösning på problemet.

Det ena går ut på att lägga biltrafiken på Centralbron i tunnel och utnyttja det uppkomna utrymmet öster om det existerande dubbelspåret i getingmidjan till två nya spår, och det andra går ut på att istället lägga de nya spåren i en tunnel i getingmidjan. Det första alternativet beräknas kosta drygt 10 miljarder och det andra avsevärt mindre än 10 miljarder kronor. Det uppseendeväckande är dock att inget av alternativen har en beräknad nytta som överstiger kostnaden. Det ska dock framhållas att det första alternativet skulle ha mycket stora, positiva effekter på stadsbilden och miljön i hjärtat av Stockholm (se Ivehammar, 1998).

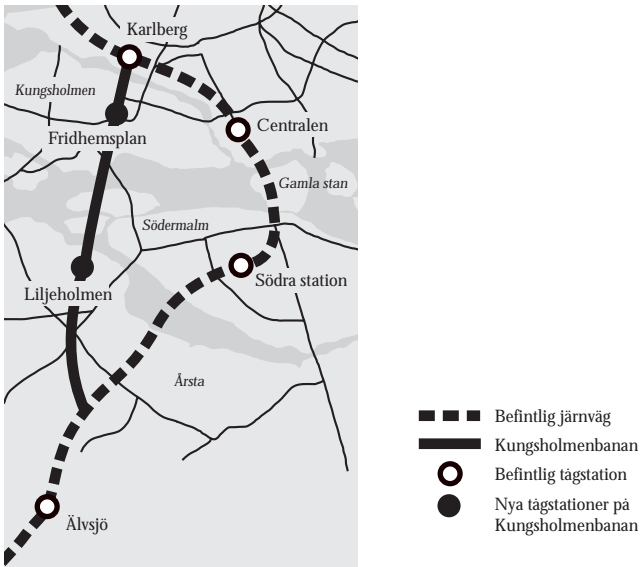
Den samhällsekonomiska olönsamheten (när sistnämnda, svårvärderade miljöeffekter inte inkluderas på nyttosträcket) borde dock vara

en signal att pröva några andra alternativ. Grundproblemet är att idag går alla spår (tunnelbana, pendeltåg, fjärrtåg) till Centralen. Getingmidjan är fylld till bristningsgränsen. Ett resultat av detta är att kvadratkilometern city har en arbetsplatstäthet som är tio gånger högre än övriga innerstadens. Detta är en ineffektiv koncentration. På sikt skulle innerstaden må bra av en större spridning av jobben. Två beaktansvärda åtgärder i spårsystemet som skulle bidra till en sådan spridning är följande:

(1) Efter Älvsjö kan en ny spårförbindelse byggas i tunnel (i berg) till Liljeholmen, som skulle knyta ihop pendeltågen och T-banan (röda linjen) före getingmidjan. Tunnelbanespåren i getingmidjan har ännu ledig kapacitet. Nyinsatta pendeltåg söderifrån har Liljeholmen som vändpunkt, som också är slutstation för en del av passagerarna. De resenärer som ska vidare norrut går tvärs över plattformen till ett väntande T-banetåg på röda linjen. En ansenlig del av nuvarande pendeltågsresenärer söderifrån gör idag det bytet vid T-Centralen, vilket innebär en lång förflyttning till fots i kulvertar och rulltrappor. Liljeholmsgrenen vore också första etappen av en eventuell »Kungsholmen-bana« via Fridhemsplan och Karlberg för såväl pendeltåg som fjärrtåg som ska vidare norrut. (Se figur 2.)

(2) Istället för att försöka tränga igenom getingmidjan under jord bör nya spår för (snabb)spårvagn anläggas på befintliga broar. Två nya spårvagnslinjer som skulle avlasta getingmidjan och Årstabron skulle kunna gå via Liljeholmsbron och Västerbron respektive via Skanstullsbron, Skeppsbron och Strömbron.

När väl den ökade kapaciteten för spårtrafik söderifrån är på plats, är en visst mått av tvång befogat. Det är inte bara gatutrafiken som bör betala ett knapphetspris för utrymmet. Även spårtrafiken bör betala extra banavgifter där trängsel hotar. Dubbelspåret för pendeltåg och fjärrtåg genom getingmidjan bör beläggas med en avsevärd avgift, som skulle bidra till en optimal fördelning av det spårbundna resandet mellan Liljeholmsgrenen/tunnelbanan, de nya spårvagnslinjerna och pendeltågen genom getingmidjan.



figur 2: Kungsholmenbanan – »förbifart city« för tågen

(b) trafiken i innerstaden under arbetsdagen

När det gäller trafiken i innerstaden under arbetsdagen är det en svår anomali att två helt olika biltrafikkategorier vad gäller tidskostnad trängs med varandra, när det är uppenbart att de dyra transporterna, det vill säga den kommersiella trafiken skulle göra en stor vinst genom att finansiera en förbättring av kollektivtrafiken i innerstaden (ett ökat antal bussar) för nuvarande privatbilar. En del gatuutrymme skulle näringslivstransporterna också kunna undvara (till bussfiler, cykelbanor och bredare trottoarer) om den större delen av nuvarande privatbilar ställde bilarna och valde andra färdmedel. Denna mycket bättre situation i innerstaden skulle naturligen uppstå om ett system med *road pricing* liknande det som med stor framgång tillämpas i Singapore infördes i Stockholms innerstad, och en god del av intäkterna från det nya prissystemet används till investering och drift av kollektivtrafiken i innerstaden.

Slutsatser

Infrastrukturpropositionen ska ange inriktningen för transportinvesteringarna, men i fallet Stockholm ligger regeringen lågt och hoppas att Stockholmsberedningen ska lösa problemen.

Propositionen borde åtminstone ha uppmanat till nytänkande. Risken är nu stor att man hamnar i de gamla hjulspåren, om inga nya idéer kommer fram, och Dennispaketets samhällsekonomiskt olönsamma motorleder tas fram ur skåpet en efter en. I detta inlägg har en alternativ vision skisserats, som vill visa att med samhällsekonomisk analys går det att hitta nya lösningar på trafik- och miljöproblemen. Stockholm har haft ett av Europas bästa spårburna kollektivtransport-system. Det som varit dess styrka – genomgående linjer från förort i norr via city till förort i söder både för tunnelbane- och pendeltåg – håller på att bli en svaghet. Trängseln av tåg i getingmidjan och myllrande människomassor i underjorden under T-Centralen kan bli ett lika stort problem som bilköerna på infartslederna. Det är oacceptabelt att »lösa« det senare problemet genom rivningar i innerstaden för att bereda plats för trafikkaruseller à la Slussen. Man bör också tänka sig för mycket noga innan man försöker bygga bort trängseln i kollektivtrafiksystemet genom nya tunnlar i hjärtpunkten. Innerstadens aktivitetsmönster bör inte ytterligare koncentreras utan jämnas ut. Snabbspårvagnar från söderort på befintliga broar till Kungsholmen respektive östra city/Östermalm vore en kapacitetsförstärkning som skulle minska överbelastningen kring Centralen. Kungsholmenbanan mellan Älvsjö och Karlberg – »förbifart city« för både pendeltåg och fjärrtåg – är en annan idé i liknande syfte. Det finns säkert flera intressanta kollektivtrafikprojekt som bör utredas och lönsamhetsbedömas. Huvudpoängen är att endast genom kollektivtrafiksatsningar kan trafiksituationen och miljön förbättras samtidigt som en ökad aktivitetsnivå i innerstaden kommer till stånd.

referenser

- Svenska Dagbladet, (1999-12-09), »Kungsholmenbanan – det enda raka för Stockholm«, I. Ahlstrand m.fl.
- Banverket, Stockholm Stad, Vägverket (1999), »Järnvägsspår och vägförbindelse genom centrala Stockholm«.
- Inregia (1996b) »Västerleden och regional utveckling«. Uppdrag av Regionplane- och trafikkontoret och Vägverket, Region Stockholm.
- Ivehammar, P (1998), *Problem vid värdering av miljöförändringar av investeringar i transportinfrastruktur*. vt i notat nr 16.
- Jansson, J. O. (2001), *Bortom Dennispaketet*. Vinnova, Transportpolitik i fokus, nr 2.
- Jansson, K. (1994), *Dennispaketet – är det lönsamt?* kfb, Stockholm.
- Murray, R. (1996), *Miljö- och samhällsekonomisk bedömning av Norra Länken*, Stockholm.
- Regeringens proposition 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*.
- Regionplane- och trafikkontoret (2000a), »Regionplan 2000«, Samrådsunderlag. Stockholms läns landsting.
- Regionplane- och trafikkontoret (2000b), »Trafiken i Regionplan 2000«, Samrådsunderlag. Stockholms läns landsting.
- sou 2001:51, *Transportsystemet i Stockholmsregionen, problemanalys och målbild för den framtida utvecklingen*. Delbetänkande av Stockholmsberedningen.
- Stadsbyggnadskontoret (1999), *Strategisk trafikplan för Stockholm – Diskussionsunderlag*.
- Stockholms Handelskammare (1989), *Stockholmstrafiken inför 2000-talet*.
- Transek (1998), *Södra Länken – Samhällsekonomisk analys*. Uppdrag av Vägverket Region Stockholm.
- Transek (2000), *Förbifart Stockholm. Trafikanalys och samhällsekonomisk kalkyl*, i Vägverket Region Stockholm. rap 2000:0434. Augusti.

per kågeson

Infrastrukturpropositionen och miljömålen

Regeringens infrastrukturproposition (2001/02:20) tar inget samlat grepp på transportsektorns miljöpåverkan. De miljöpolitiska målen redovisas kortfattat, men sektorns möjligheter att bidra till att de uppfylls blir inte föremål för någon analys. Propositionen föreslår en omfattande satsning på investeringar i nya järnvägar. Under perioden 2004–2015 ska enligt förslaget 100 miljarder användas för detta ändamål. Järnvägen betecknas i propositionen som ett miljövänligt transportslag men det framgår inte om detta är det huvudsakliga skälet till den stora satsningen. I den politiska debatten har emellertid de ansvariga statsråden betecknat bland annat Citytunneln i Malmö och tagtunneln genom Hallandsåsen som miljöprojekt. Miljöpartiet och vänsterpartiet har under förhandlingarna med regeringen med hänvisning till miljön agerat för omfattande investeringar i nya järnvägar.

Mitt bidrag till denna skrift är ett försök att analysera vad infrastrukturpropositionen kan komma att innebära för transportsektorns möjligheter att minska sin miljöbelastning.

Miljömålen

Av propositionens korta redovisning av miljömålen framgår att sektorns utsläpp av koldioxid (CO₂) ökat med 8 procent sedan 1990. Trots detta anger regeringen att det av riksdagen 1998 beslutade målet om att sektorns utsläpp av koldioxid år 2010 ska vara tillbaka på 1990 års nivå bör fortsätta att gälla. Inget försök görs därvid att analysera varför utvecklingen hittills gått i fel riktning. Propositionen diskuterar inte

heller vad som behöver göras för att målet ska nås. Möjligen kan det vara så att regeringen avser att i detalj komma tillbaka till denna fråga i den sedan länge väntade men ständigt framflyttade klimatpropositionen. Frågan om transportsektorns koldioxidmål bör bibehållas påverkar i hög grad Sveriges kostnader för att klara sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet till FN:s klimatkonvention.

Beträffande kväveoxider (NO_x) redovisar regeringen att det trots minskande utsläpp från trafiken föreligger risk att miljö kvalitetsnormen kommer att överskridas på vissa platser i landet. För Stockholms- och Göteborgsregionerna kan, enligt propositionen, åtgärdsprogram komma att behövas för att normen ska uppnås till 2006. Beträffande kväveoxider har Sverige valt att gå längre än vad som fordras i eu-direktivet. Det gäller både tidpunkten (2006 i stället för 2010) och fastställande av ett särskilt veckovärde. Med tanke på denna ambition är det förvånande att inte regeringen i propositionen analyserar hur problemet ska lösas. Det är ju trots allt fråga om en miljöpåverkan från trafikinfrastrukturen.

Propositionen anger att transportsektorns etappmål för kolväten troligen kommer att uppnås om än med liten marginal. Vad regeringen inte nämner är att Sverige ser ut att få problem att klara sitt åtagande enligt eu:s nyligen fastställda takt direktiv. Enligt detta direktiv – som är bindande för medlemsländerna – ska de totala utsläppen av lätta kolväten från svenska källor minska från 431 000 ton (1999) till 219 000 ton senast år 2010. Vid sidan av vägtrafiken är den småskaliga vedeldningen den största källan till utsläpp av lätta kolväten. Med tanke på att regeringen – trots upprepade förslag från Naturvårdsverket – har valt att inte ställa några krav på befintliga vedpannor, måste vägtrafikens utsläpp minska mer än vad som hittills sagts. Regeringen väljer här att förbigå problemet med tystnad.

På liknande sätt förhåller det sig med luftkvalitetsdirektivet för partiklar. Mätningar visar att vissa tätorter i Norrland kan få problem att klara miljö kvalitetsnormen till följd av betydande emissioner från lokal trafik (inklusive snöskotrar) och småskalig vedeldning. Eftersom mätningar bara ägt rum på ett fåtal platser, kan det finnas latent problem i många fler orter. Detta är primärt ett vedeldningsproblem, men trafiken bidrar också i viss mån. Frågan diskuteras inte i propositionen.

Regeringen nöjer sig med att konstatera att det på grundval av de senaste årens internationella forskning finns anledning att överväga införandet av ett särskilt mål för små partiklar (pm 2.5). I detta sammanhang borde regeringen ha uppmärksammat förhållandet att bilindustrin för att klara sitt åtagande gentemot eu om väsentligt lägre koldioxidutsläpp från nya bilar valt att satsa stort på dieselmotorer och direktinsprutade bensinmotorer. Båda motortyperna ger mångfald högre utsläpp av ultrafina partiklar (< pm 1.0) än traditionella bensinmotorer (Färnlund m.fl., 2001). Detta kommer att öka utsläppen av små partiklar från den svenska vägtrafiken. Partiklar från direktinsprutade bensinmotorer är inte reglerade.

Propositionen konstaterar också att åtgärdstakten är otillräcklig för att riktvärdena för buller i befintlig miljö ska nås under perioden 1998–2007. Hur problemet ska lösas framgår inte av propositionen.

Sammantaget måste man konstatera att regeringen i huvudsak avstått från att diskutera hur transportsektorn ska kunna klara de miljöpolitiska målen.

Alternativa drivmedel

Regeringens infrastrukturproposition är just vad namnet anger. Regeringen har alltså inte presenterat en transportpolitisk proposition. Trots detta finns det i propositionen korta avsnitt som redovisar ställningstaganden (men inga egentliga förslag) i transportpolitiska frågor som inte har direkt med infrastrukturen att göra. Ett exempel är regeringens syn på förnybara drivmedel. Här konstaterar regeringen att sådana drivmedel ännu inte kan produceras till konkurrenskraftiga priser och med tillräckligt effektiva processer. Därefter hänvisas till budgetpropositionen (2001/02:1) där ett program för skattesubventioner presenteras i syfte att underlätta fortsatt introduktion av dessa drivmedel.

Vad regeringen underlåter att informera riksdagen om är att förlusterna vid omvandling av skogsspill och jordbruksgrödor till flytande bränslen även med framtida tekniker kan förväntas uppgå till 30–40 procent av den tillförda energin (undp m.fl., 2000). Detta bör jämfö-

ras med produktion av flis, pellets och briketter där produktionsförlusterna bara utgör 2–4 procent av den tillförda energin. Den europeiska biobränslepotentialen är väsentligt mindre än nuvarande efterfrågan på värme för uppvärmningsändamål. Om en betydande del av denna potential används för framställning av drivmedel kommer följaktligen bioenergins bidrag till kampen mot de fossila koldioxidutsläppen att bli väsentligt mindre än vad som hade blivit fallet om bio råvarorna hade fått användas för värme- och kraftproduktion.

Den befrielse från energiskatt som nu gäller 50 000 kbm etanol producerad i Agroetanols anläggning utanför Norrköping motsvarar 33 öre per kWh. Det kan jämföras med marknadspriset för flis (fritt värmecentral) som är cirka 11,5 öre per kWh. Därtill är etanolen befriad från koldioxidskatten. Det senare är dock helt i sin ordning, eftersom det är frågan om ett förnybart bränsle.

Med tanke på de stora omvandlingsförlusterna blir det svårt att pressa kostnaderna så att till exempel etanol blir konkurrenskraftigt på egna meriter. Man kan fråga sig varför regeringen till varje pris vill omvandla fasta bränslen till flytande drivmedel? Vore det inte bättre för ekonomin och miljön att fortsätta att utgå från flytande och gasformiga bränslen? Vi kommer ju ändå att fortsätta att använda betydande kvantiteter olja och naturgas även efter det att utsläppen av koldioxid på lång sikt har minskat med 50–60 procent.

Satsningen på nya järnvägar

Den i särklass mest framträdande miljöatsningen i infrastrukturpropositionen är de 100 miljarder som regeringen vill lägga på investeringar i nya spår. Denna ram är betydligt större än vad sika ansett vara samhällsekonomiskt motiverat. Summan är till och med något större än den ram som lobbyorganisationen Nordic Rail Group i augusti krävde vid en uppvaktning av näringsminister Björn Rosengren. Regeringen anger inget skäl till varför beloppet bör sättas till just 100 miljarder kronor. Den nöjer sig med att konstatera att »Ett välutvecklat järnvägssystem innebär snabba, säkra och miljövänliga transporter med hög kapacitet och tillförlitlighet« (s. 103).

Regeringen presenterar således ingen miljökonsekvensbeskrivning av sitt förslag. Den lever dock i tron att koldioxidutsläppen från spårtrafiken är »i det närmaste försumbara« (s. 70). I ett statistiskt perspektiv är detta påstående sant. Andelen olja och kol är relativt liten i den nordiska elproduktionen. Regeringens avsikt med de 100 miljarderna är emellertid att spårtrafiken ska öka, sannolikt kraftigt. Det är alltså *förändringen* som bör miljökonsekvensbelysas. Om järnvägstrafikens (eller någon annan sektors) efterfrågan på el ökar, kan inte produktionsökningen komma till stånd genom ökade leveranser från befintliga vatten- och kärnkraftverk. På marginalen leder ökad efterfrågan till att kolkondenskraftverken i vår omvärld måste producera mer.

Ett liknande förhållande gäller vid minskad efterfrågan på el. Då minskar behovet av att importera el. Om vår hushållning blir så effektiv att vi kan exportera ett överskott, kommer detta att leda till minskad användning av kol i danska, tyska, finska och polska kraftverk. Detta samband gäller i alla lägen utom under perioder av extremt god vattentillgång i norska och svenska vattendrag. Då kan överskottet bli så stort att kraftledningarna inte räcker till för att exportera all ström som skulle kunna produceras. I normalfallet leder emellertid växande efterfrågan på el för användning inom den spårburna trafiken till ökade koldioxidutsläpp.

Detta innebär att överflyttning av trafik från väg till järnväg inte får så stor effekt på miljön som regeringen uppenbarligen tror. Beträffande koldioxid illustreras detta av tabell 1 som redovisar utfallet av en beräkning av den marginella effekten på koldioxidutsläppen av att låta godset byta från lastbil till tåg. För elproduktionen antas att den marginella produktionen av baskraft produceras i kolkondenskraftverk med 40 procents verkningsgrad. Beräkningen bygger vidare på att godset kan gå på järnväg från dörr till dörr och att sträckan är densamma som för lastbilen. Tåget antas medföra vagnlastgods och lastbilen vara en fjärrbil med 40 tons nyttolastkapacitet och en fyllnadsgrad på 70 procent.¹

1. Data avseende förbrukningen av dieselolja och el är hämtad från nätverket trafik och miljöns hemsida (www.ntm.a.se 2000-05-31 resp. 2000-12-22). Data för vagnslastgodset är baserade på mätningar utförda vid k t h i samarbete med sj:s maskindivision på faktiska tåg (inklusive 4 procent överföringsförluster på nätet).

tabel l 1. Effekten av byte från lastbil till järnväg på koldioxidutsläppen, g CO₂/tkm.

Förbrukning av el och diesel enl. ntm	Lastbil	Vagnlasttåg
Hög	51	63
Medel	46	35
Låg	40	17

Av tabellen kan indirekt utläsas att i ett alternativ där båda trafikslagens energianvändning betecknas som »medel« skulle ett skifte från väg till järnväg leda till att utsläppen av koldioxid minskar med 11 gram eller 24 procent. Om godset skiftas från en effektiv lastbil till ett tåg med hög elförbrukning ökar i stället utsläppen med 58 procent. Ett skifte från en medelförbrukande bil till ett högförbrukande tåg ger en ökning på 37 procent. Om man byter från en lastbil med hög förbrukning till ett tåg med låg förbrukning, minskar koldioxidutsläppen med 67 procent. Ett skifte av vagnlastgods från fjärrbil till tåg skulle alltså kunna ge allt mellan en minskning av utsläppen med 67 procent till en ökning med 58 procent!

Man kan därmed konstatera att utfallet i det enskilda fallet bland annat beror på:

- Faktisk fyllnadsgrad
- Lastbärarnas andel av vikten
- Den specifika normalförbrukningen av el och diesel hos tåget respektive lastbilen
- Hastighet, körstil och antal stopp
- Färdsträcka inklusive skillnader i väglängd mellan de båda alternativen

Man kan med utgångspunkt från siffrorna i tabellen och med hänsyn tagen till lastbärarnas andel av lasten samt skillnader i faktisk körsträcka (för främst kombigods) konstatera att ett skifte från fjärrbil till tåg i de flesta fall leder till en blygsam minskning av koldioxidutsläppen om det alls blir någon.

Överföring av persontrafik från bil och flyg till järnväg ger något större utsläppsminskningar än vid skifte av gods från lastbil till tåg.

I detta sammanhang måste man dock även ta hänsyn till att investeringar i nya spår ofta syftar till högre hastigheter. Detta skapar vad som populärt betecknas som »regionförstoring«. Sedan tillkomsten av den nya Svealandsbanan är det till exempel möjligt att arbetspendla mellan Stockholm och Eskilstuna, och invånarna i Eskilstuna och Strängnäs kan gå på teater i Stockholm och hinna hem på kvällen. Den nya banan har därmed givit upphov till helt nygenererad trafik som är så omfattande att den motsvarar cirka en femtedel av hela den nuvarande trafiken (Fröidh, 1999).

Frågan om effekterna av byte av transportslag på de faktiska koldioxidutsläppen behandlas mera i detalj i Kågeson (2001).

Effekter på övriga miljöproblem av skifte till tåg

Beträffande utsläpp av avgaser innebär varje ny omgång av avgaskrav att skillnaden mellan väg- och spårfordon minskar. En tung lastbil i fjärrtrafik (60 ton, 40 ton nyttolast) som uppfyller Euro 3-kraven och är fylld till 70 procent ger – mätt med trafikverkens kalkylvärden – upphov till en emissionskostnad på 2,52 öre per tonkilometer (vid 95 procent landsväg och 5 procent tätort av i medeltal Uppsalas storlek).² Kostnaden kan reduceras till cirka 1 öre per tonkilometer genom installation av partikelfilter och egr (Exhaust Gas Recirculation). Om tio år kommer kostnaden sannolikt att ligga mellan 0,5 och 1 öre för nya lastbilar.

Bensindrivna personbilar som uppfyller 2005-kraven (Miljöklass 1) ger vid landsvägskörning upphov till avgasemissioner som värderade med trafikverkens kalkylvärden uppgår till 0,7 öre per km. För dieselbilar är kostnaden ungefär den dubbla. När samma bilar används i en större stad (här exemplifierat med Göteborg) ökar kostnaden till 1,2 öre per kilometer för bensinbilen och 17,6 öre för den moderna dieselbilen.³ Med nästa fordonsgeneration kommer emissionskostnaden

2. Källor: www.ntm.a.se (2000-05-31) och ase (1999).

3. Om dieselbilen är försedd med partikelfilter (finns ännu bara på ett fåtal modeller) blir kostnaden väsentligt lägre.

att sänkas ytterligare. Till dessa kostnader ska naturligtvis läggas de samhällsekonomiska kostnader som bilarnas utsläpp av koldioxid ger upphov till samt deras kostnader för buller, olyckor och vägslitage med mera.

När det gäller långväga transporter ger tågtrafik upphov till större bullerproblem än vägtrafik. Detta gäller särskilt godstransporter och hänger samman med att spåren går genom tätorterna, medan riksvägarna ofta går utanför dem. För persontrafik i storstäder gäller det omvända förhållandet. Där ger bilarna upphov till mer buller per personkilometer än tågen och bussarna.

Undantag från samhälls-ekonomisk lönsamhet

Regeringen säger att »vägledande för prioritering av åtgärder ska vara samhällsekonomisk lönsamhet« (s. 122) och anger att trafikverken med den förutsättningen ska få uppdrag att hantera ramarna för nyinvesteringar i vägar och järnvägar. Beträffande spårtrafiken gör regeringen dock flera uppseendeväckande undantag från regeln om samhällsekonomisk lönsamhet. Den vill genomföra ett antal icke-samhällsekonomiskt lönsamma projekt och detta trots att mycket omfattande merkostnader tillkommit sedan projekten först lanserades. Detta gäller:

- Hallandsästunneln (+4,5 miljarder)
- Citytunneln i Malmö (+2,7 miljarder i prisnivå 1996)
- Botniabanan (+1,7 miljarder)
- Elektrifiering av Blekinge kustbana (+0,4 miljarder)

Några egentliga skäl för varför dessa merkostnader bör accepteras anges inte. Dock har statsråden i några fall tidigare betecknat dem som »miljöprojekt«. I Banverkets nyttokostnads kalkyler uppgår dock miljönyttan av till exempel Hallandsästunneln och Citytunneln i Malmö bara till någon enstaka procent av den totala nyttan. Merparten av de samhällsekonomiska intäkterna kommer från tidsvinster och ökade trafikeringsintäkter. För andra spårprojekt kan dock miljönyttan vara

större. Detta gäller särskilt pendeltågstrafik i storstadsregionerna.

Fallet med Hallandsåstunneln är särskilt belysande. Att färdigställda tunneln beräknas kosta cirka 4,5 miljarder kronor. Nyttan, omräknad till nuvärde, uppgår till cirka 2 miljarder. Sammantaget beräknas samhället således få tillbaka mindre än 50 öre för varje ytterligare satsad krona. (Värt att notera är att totalkostnaden blir cirka 6,5 miljarder, eftersom cirka 2 miljarder redan har investerats.) Från miljösynpunkt är säkert kostnaderna och riskerna större än fördelarna. På kostnadssidan har Banverket inte tagit med de negativa miljöeffekterna av ökad trafikering. De kvarstående riskerna för grundvattnet och naturen har inte kunnat kvantifieras.

Alternativet att räta ut och förbättra det nuvarande spåret i den utsträckning som detta är möjligt med hänsyn till naturen och landskapet samt rusta upp Markarydsbanan för godstrafiken beräknas kosta ca 1 miljard. Projektet är enligt Banverkets beräkning samhällsekonomiskt lönsamt. Med nuvarande tidtabell passeras åsen av två persontåg per timme (ett i varje riktning) Under maxtimmen rör det sig om tre (2+1). Möjligen kan behovet fördubblas under de närmaste decennierna. Med en upprustning av den nuvarande banan och dubbelspår på resten av sträckan Malmö-Göteborg bör banan klara den förväntade trafiken. Tidsvinsten av att bygga färdigt tunneln är bara cirka 5 minuter.

Regeringens sätt att frångå de beräkningsmetoder som den själv anbefaller kan leda till nya stolligheter. En välorganiserad lobbygrupp vill få politikerna att satsa på »Europakorridoren«, en höghastighetsbana som är tänkt att gå Mjölby-Jönköping-Ljungby-Markaryd-Helsingborg, alltså parallellt med Södra stambanan. Björn Rosengren har redan – utan att känna till prislappen – uttalat sig positivt. Banan marknadsförs som ett miljöprojekt trots att miljönyttan sannolikt blir mycket ringa och delvis uppvägs av att den skapar ytterligare barriäreffekter och mer buller. Ett bättre och mera kostnadseffektivt alternativ vore att rusta upp Södra stambanan till högre farter och något större kapacitet.

Sammanfattningsvis måste man konstatera att satsningen på järnvägen kommer att få liten betydelse från miljösynpunkt. Större delen av de 100 miljarderna kan nog investeras i meningsfulla projekt (såda-

na saknas inte!), men de sista 20–30 miljarderna skulle med säkerhet kunna användas bättre om de fick utnyttjas till andra åtgärder som kan minska transportsektorns miljöbelastning och olycksrisker. Regeringen tycks också vara medveten om att effekten blir liten. Den säger att »Det är mycket svårt att påverka biltrafikens omfattning genom investeringar i andra transportslag. Däremot ger järnvägsinvesteringar upphov till stora relativa ökningarna av efterfrågan på järnvägstransporter« (s. 37).

Internalisering av externa kostnader

EU har – senast genom toppmötet i Göteborg – beslutat att de fyra trafikslagens externa (ännu obetalda) kostnader ska internaliseras. När det gäller vägtrafiken väntas detta i huvudsak ske genom införande av en kilometerskatt som är differentierad för fordonens vägsitage och miljöegenskaper. För tunga fordon har Schweiz redan infört kilometerskatt. Tyskland, Österrike och Nederländerna har beslutat följa efter. Nederländerna vill dessutom på sikt införa kilometerskatt för lätta fordon.

Propositionen ger inget klart besked om regeringens inställning till internalisering av trafikens kostnader och inte heller till frågan om kilometerskatt. Beträffande internalisering sägs att den »bör övervägas« och baseras på ett marginalkostnadsansvar »där det är motiverat« (s. 35). Om kilometerskatt anges att frågan ska utredas. I direktiven till vägtrafikbeskattningsutredningen (Fi 2001:12) anges emellertid att utredaren själv får besluta om han alls ska lämna något förslag till en svensk kilometerskatt.

En internalisering av trafikens externa kostnader förväntas medföra omfattande anpassningsåtgärder hos operatörerna i syfte att minska skatterna och avgifterna. Det innebär att internaliseringen kommer att medverka till att samtliga trafikslag blir effektivare, renare, snålare, säkrare och beträffande väg- och spårtrafik ger upphov till mindre slitaget. De kostnader som detta medför kommer i kombination med kvarvarande skatt/avgifter att göra transporterna något dyrare än vad de annars skulle ha blivit. Utslaget på frakt- och biljettpriiser blir merkost-

naden ungefär lika stor inom flertalet transportslag. Det betyder att internaliseringen bara i ringa grad ger incitament till byte av transportslag. Det enda undantaget är närsjöfarten som till låg kostnad kan reducera sina utsläpp av svavel och kväveoxider och därmed öka sin konkurrenskraft gentemot väg och järnväg (Kågeson, 1998).

Investeringar i vägar

För perioden 2004–2015 anvisar propositionen 69 miljarder kronor för investeringar i vägar, varav 39 miljarder för nationella väginvesteringar och 30 miljarder för regional infrastruktur.

Planeringsramen för nationella väginvesteringar ska användas för nyinvesteringar i stamvägnätet, åtgärder för förbättrad miljö på hela det statliga vägnätet, transportinformatik samt åtgärder för förbättrad trafiksäkerhet på stamvägnätet. Vägledning för hur pengarna ska disponeras är enligt propositionen åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet samt hur mycket de bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen. Det finns alltså ingen anvisning om hur mycket som ska användas till miljöåtgärder. Troligen rör det sig bara om några procent eller kanske i storleksordningen 1–2 miljarder.

Den regionala planeringsramen ska omfatta investeringar i statliga vägar som inte är nationella stamvägar, bidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar, inklusive kommunala flygplatser och kajanalläggningar, bidrag till kommunala väghållare för fysiska åtgärder och transportinformatik för förbättrad miljö och trafiksäkerhet samt bidrag till trafikhuvudmän för investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik och åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer. Åtgärder i syfte att förbättra miljö och säkerhet förutsätter att kommunerna samfinansierar dem. Någon örönmärkt pott för dessa åtgärder ska inte längre finnas och kommunerna förutsätts bidra med minst 50 procent. För närvarande avsätter staten 1 miljard kronor per år till dessa åtgärder. Det förefaller av den nu föreslagna summans storlek högst osannolikt att stödet till miljöåtgärder skulle bli större i framtiden än vad det är nu.

Sektorsuppgifter

För åren 2004–2015 anvisar propositionen 8 miljarder kronor till Vägverkets och Banverkets sektorsuppgifter. Av dessa medel tilldelas Vägverket 6 miljarder. Det innebär en insats något under de senaste årens nivå och kommer inte att innebära att Vägverket får möjlighet till en fördjupad satsning på att minska vägtrafikens miljöpåverkan.

Det finns mycket som Vägverket och kommunerna skulle kunna göra och som inte nämns eller bara omtalas i förbigående i propositionen. Dit hör ökade miljökrav i statlig och kommunal upphandling, utökad satsning på utbildning av främst yrkesförare i miljöanpassad körstil, kommunala mobilitetsplaner i syfte att stimulera till samåkning (särskilt inom idrotten och föreningslivet) och samdistribution av till exempel livsmedel samt ökad användning av cykel. Ökat bruk av videokonferenser, inte minst inom den statliga sektorn, är ett annat exempel. En förnyad och fördjupad diskussion om betydelsen av en mera genomtänkt fysisk planering – till exempel med avseende på lokalisering av nya arbetsplatser och frågan om detaljhandelskoncentration till stora köpcentra – är också viktig. Det finns också goda möjligheter att med åtgärder på befintliga fordon minska utsläppen av kväveoxider, kolväten och partiklar.

Regeringen borde ta tag i beskattningsfrågorna. Sverige har Europas mest bränsleslukande bilpark och borde kunna ge ett väsentligt bidrag till uppfyllandet av bilindustrins mål för koldioxidutsläppen från nya bilar. Det kräver sannolikt starka ekonomiska styrmedel, kanske i form av en intäktsneutral ny försäljningsskatt där bränslekrävande bilar påförs en avgift som får finansiera premier till de mera energisnåla bilarna. Betydelsen av en miljödifferentierad kilometerskatt för främst tunga fordon har redan berörts. Inom flyget, järnvägen och sjöfarten finns också en betydande potential för energieffektivisering som på 25 års sikt uppgår till 30–40 procent av den nuvarande förbrukningen per ton- och passagerarkilometer. I dessa frågor borde Sverige vara pådrivande inom eu. Med ökade medel för sektorsuppgifterna skulle trafikverken kunna ge regeringen ett fullgott stöd i dessa frågor. Vägverket behöver också ökade medel för att tillsammans med polisen kunna finansiera och tillhandahålla en fullgod övervakning av hastig-

hetsreglerna samt arbets-, vilo- och lastbestämmelser inom lastbils- och busstrafiken.

Vad bör stå i fokus?

Regeringen satsar stort på investeringar i nya järnvägar men har inte ansett sig ha råd att i någon högre grad satsa på miljötåtgärder inom vägtrafiken. Detta leder till dålig samhällsekonomisk avkastning på de sista 20–30 miljarderna på järnvägssidan och till att potentialen för miljöförbättringar inom vägtrafiken bara delvis utnyttjas. Eftersom järnvägsinvesteringarna, enligt regeringens egen bedömning, bara i ringa grad kommer att bidra till att minska vägtrafiken och eftersom miljöeffekten av minskningen blir liten, borde den ha satsat mera på åtgärder inom vägtrafiken. Vägtrafiken svarar inrikes för cirka 90 procent av persontrafiken och drygt hälften av godstransportarbetet. Åtgärder inom vägsektorn kommer att behöva stå för cirka 90 procent av sektorns miljöanpassning. Sett i den belysningen har regeringen och dess stödpartier gjort en felaktig prioritering.

referenser

- asek (1999), »Översyn av samhällsekonomiska kalkylprinciper och kalkylvärden på transportområdet«, redovisning av ett regeringsuppdrag, sika Rapport 1999:6.
- Fröidh, O. (1999), »Svealandsbanan. En studie av efterfrågan före och efter etableringen av ett nytt tågsystem mellan Stockholm och Eskilstuna«, kth, avdelningen för Trafik och transportplanering.
- Färnlund, J., C. Holman och P. Kägeson (2001), »Emissions of Ultrafine Particles from Different Types of Light Duty Vehicles«, Swedish National Road Administration, Publication 2001:10, Borlänge.
- Kägeson, P. (1998), »Konkurrensen mellan transportslagen efter en internalisering av de externa kostnaderna«, Banverket Rapport S 1998:1, Borlänge.
- Kägeson, P. (2001), »Transportsektorns koldioxidutsläpp och den svenska miljöpolitiken«, Vinnova (under utgivning).
- Regeringens proposition 2001/02:20, »Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem«.
- undp m.fl. (2000), »World Energy Assessment, Energy and the Challenge of Sustainability«, United Nations Development Programme (undp), United Nations Department of Economic and Social Affairs and World Energy Council, New York.

carl melin

Särintressenas roll

I min doktorsavhandling *Makten över trafikpolitiken* (Melin, 2000) undersökte jag hur olika intresseorganisationer försökte påverka den process som ledde fram till 1998 års transportpolitiska beslut, samt vilken betydelse detta hade för det politiska resultatet. Jag följde Kommunikationskommitténs (Komkoms) arbete och granskade även det infrastrukturbeslut som fattades under utredningens gång. Det beslutet kan ses som föregångaren till det infrastrukturbeslut som nu är aktuellt. Inför 1998 års beslut var det vägintressena som vann framgångar, denna gång var det framför allt järnvägsintressena. Jag kommer här att mot bakgrund av min tidigare studie föra ett resonemang om varför utfallet blev annorlunda den här gången.

Efter valet 1994 tillsattes Komkom och det framgick redan i det första delbetänkandet att utredningens majoritet ville lägga ökade pålagor på vägtrafiken. Utredningen ville höja priserna på bensin och diesel för att på så sätt minska koldioxidutsläppen. Majoriteten i utredningen bestod av socialdemokraterna, centern, folkpartiet och kristdemokraterna. Moderaterna hade en mer vägvänlig reservation medan miljöpartiet och vänsterpartiet ville höja bensin- och dieselpriserna ytterligare. Dessa två partier motsatte sig även stora delar av de väginvesteringar som föreslogs.

Det första delbetänkandet kom att ligga till grund för 1997 års infrastrukturbeslut. Vägintressena med Svenska vägföreningen i spetsen samarbetade här aktivt med olika regionala intressen för att öka väginvesteringarna. Vägintressena lyckades också, om inte fullt ut, med att förändra inriktningen på investeringarna.

Komkom hade i sitt arbete valt att grunda sina förslag på samhälls-

ekonomiska modeller. Den bärande tanken i detta var att olika externa effekter, till exempel miljöpåverkan, skulle påverka prisbildningen på transporterna. På så sätt så skulle de som stod för utsläppen få betala för dessa. Dessa kalkylmodeller utgick från olika mål och värderingar av de externa effekterna. Det huvudsakliga underlaget till Komkoms olika kalkyler och förslag kom från Statens institut för kommunikationsanalys, sika.

Vägingressena kritiserade Komkom och dess förslag. Den majoritet som stod bakom det första delbetänkandet blev också smalare. I slutbetänkandet bestod majoriteten endast av socialdemokraterna och centerpartiet. Vänsterpartiet och miljöpartiet ville fortfarande ha mer miljövänliga, och bilfientliga, skrivningar, medan de tre återstående borgerliga partierna hade enats om en kritisk, och mer vägvänlig, reservation.

Slutbetänkandet innehöll flera förslag som vägingressena ogillade. Det viktigaste var förslaget om höjd dieselskatt och det var det som den politiska striden främst kom att handla om. Däremot valde Komkom inte att föreslå en avreglering av den långväga busstrafiken, något som vägingressena var för men som sågs som ett hot från järnvägens sida. Miljöorganisationerna och järnvägen var ganska nöjda med betänkandet, även om de förra velat gå mycket längre.

Vägingressena bestämde sig däremot för att ta fortsatt strid och lyckades förmå den socialdemokratiska regeringen att backa. Flera av de skarpa förslag som vägingressena motsatt sig försvann ur propositionen, till exempel höjningen av dieselskatten. I de principiella skrivningarna återfanns mycket av tankegångarna från Komkom, men inte i de skarpa förslagen. Vägingressena lyckades även få igenom en snabb avreglering av den långväga busstrafiken. På så sätt innebar propositionen ett ytterligare slag mot järnvägen, som i och för sig fick en del ekonomiska lättnader.

Flera faktorer förklarar varför beslutet blev som det blev. Den viktigaste är att vägingressena vann slaget om den allmänna opinionen. Eftersom 1998 var ett valår så hade detta större betydelse än vanligt. Vägingressena lyckades även underblåsa interna konflikter inom socialdemokraterna och centerpartiet. I båda fallen hade företrädare för partiets grönare falanger varit drivande inom Komkom. Inom partier-

nas riksdagsgrupper fanns det dock andra ledamöter som såg förslagen som regionalpolitiskt felaktiga. Olika intressegrupper såsom facket (inom socialdemokraterna) och jord- och skogsbruket (inom centerpartiet) mobiliserades också. Det statsfinansiella läget gjorde det även möjligt för statsminister Göran Persson att finansiera de låtnader för järnvägen som fanns med i propositionen utan att behöva höja dieselskatten.

2001 års infrastrukturproposition skiljer sig på flera sätt från 1998 års trafikpolitiska beslut. Dels ser processen som ledde fram till besluten annorlunda ut och dels blev det politiska utfallet annorlunda. Om vi ser till processen saknades det i 2001 års beslut en tydlig utredning som låg till grund för beslutet. Även om det förekom ett utredningsarbete såg inte detta ut på samma sätt som när Komkom beredde det förra infrastrukturpolitiska beslutet. Processen har varit rörigare denna gång, inte minst på grund av att propositionen skjutits upp ett flertal gånger. De stora problemen i propositionsarbetet har främst varit två. Det första är finansiellt och har handlat om hur mycket pengar som funnits att tillgå. Det andra är politiskt och har främst handlat om socialdemokraternas problem att driva igenom väginvesteringar och samtidigt behålla stödet från vänsterpartiet och miljöpartiet. Regeringen har därför skjutit upp propositionen och det senast avslutade utredningsarbetet genomfördes av en intern socialdemokratisk arbetsgrupp under ledning av näringsminister Björn Rosengren. Arbetsgruppen presenterade sitt förslag, som i mycket var en bruttolista över önskade investeringar, under sommaren 2001.

Den politiska utgången blev också mycket annorlunda i årets proposition. Medan 1998 års beslut innebar en mer vägvänlig investeringsplan än den som de underliggande samhällsekonomiska kalkylerna hade motiverat, ser det helt annorlunda ut i 2001 års proposition. De väginvesteringar som föreslagits ligger väl i linje med dem som olika utredare, främst Sika, föreslagit, medan järnväginvesteringarna ligger åtskilliga tiotals miljarder högre. I båda fallen hade Sika gjort samhällsekonomiska beräkningar kring projektens lönsamhet och propositionerna har lagts av socialdemokratiska regeringar. Ändå skiljer sig propositionerna markant åt om man ser till tyngdpunkten mellan vägar och järnväg.

I min tidigare studie kunde jag konstatera att intresseorganisationerna, och främst de på vägsidan, lyckades påverka besluten. Går det att förklara 2001 års beslut på liknande sätt? Kan det vara så att det är ett aktivt påverkansarbete från miljö- och järnvägsintressena som lett till att propositionen ser ut som den gör? Jag tror inte att det är den huvudsakliga förklaringen. I stället tycks det vara institutionella, partipolitiska och parlamentariska orsaker som förklarar utfallet.

Därmed inte sagt att intresseorganisationerna varit passiva. Inte minst vägintrasset har aktivt arbetat med att lyfta fram problemen med dåliga vägar under de senare åren. Det tycks dessutom som om, propositionen till trots, socialdemokraterna blivit mer »vägvänliga« under de senaste åren. Många socialdemokrater lyfter fram de dåliga vägarna som ett stort problem. Det är också svårt att se att miljö- och järnvägsintressena på något sätt drivit ett skickligare påverkansarbete än vad vägintrassena har gjort.

Den mest centrala förklaringen till propositionens innehåll är sannolikt det parlamentariska läget och det sätt på vilket propositionen har arbetats fram. Intresseorganisationer som främst arbetar med opinionsbildning har svårare att påverka förslag som inte presenteras. De trafikpolitiska diskussionerna har förts i en sluten krets av partier, nämligen socialdemokraterna och dess två samarbetspartier, vänsterpartiet och miljöpartiet. Socialdemokraterna har sett det som ett stort problem att enas om infrastrukturen med dessa två partier. Båda har varit negativa, och i miljöpartiets fall helt avvisande, till olika väginvesteringar. Samtidigt har regeringen känt ett stort tryck på sig att presentera en utlovad proposition som även innehåller omfattande väginvesteringar. Det har inte heller varit möjligt för regeringen att göra upp med andra partier om infrastrukturen. Eftersom det handlar om ekonomiska beslut rörande investeringar så måste dessa behandlas i budgeten. Och i budgetfrågorna förelåg det ett samarbete med vänstern och miljöpartiet.

De stora satsningarna på järnvägen blev det politiska pris som socialdemokraterna fick betala för att behålla samarbetet med vänsterpartiet och miljöpartiet. Regeringen fick igenom de vägsatsningar som den ville ha i utbyte mot kraftigt ökade anslag till järnvägen. De ekonomiska ramarna för investeringarna behandlades i budgetpropo-

sitionen som kom någon månad före infrastrukturpropositionen. Miljöpartiet valde att ställa sig utanför den senare men hade ändå godkänt ramarna för investeringarna i samband med budgetuppgörelsen. Den främsta anledningen till att miljöpartiet ställde sig utanför var att partiet bundit sig så hårt för att vara emot väginvesteringar.

Genom budgetsamarbetet med de två samarbetspartierna tvingades socialdemokraterna att också göra upp med dessa om infrastrukturen. Inför 1998 års beslut var budgetsamarbetet lösare och skedde dessutom främst med centerpartiet. Socialdemokraterna och centerpartiet hade ganska lätt att göra upp kring transportpolitiken då båda partierna befann sig i mitten mellan de mer miljövänliga partierna till vänster och de mer vägvänliga partierna till höger. Det gjorde det även lättare för intresseorganisationerna att påverka regeringen och centern på olika sätt. Inför 2001 års beslut hade socialdemokraterna fått betala ett mycket högt pris om de valt att göra upp med andra partier eller använt sig av hoppande majoriteter i riksdagen. Det hade kunnat innebära slutet för budgetsamarbetet och i och med det kanske även den utlovade maxtaxan till barnfamiljerna.

Infrastrukturpropositionen är inte den enda proposition där samarbetspartierna lyckats påverka transportpolitiken. I samband med budgetuppgörelserna som gjorts tidigare under mandatperioden har vänsterpartiet och miljöpartiet tvingat fram höjningar av dieselskatten. Dessa höjningar har kunnat tillkomma på ett lättare sätt än vad som var fallet i 1998 års beslut (då höjningarna uteblev.) Eftersom förslagen diskuterats i slutna rum under budgetförhandlingar, och inte som 1998 i en öppen samhällsdebatt, har det varit svårare att bilda opinion mot besluten. Hösten 2000 uppstod en häftig debatt mot de genomförda dieselskattehöjningarna, men den uppkom först efter det att regeringen gjort upp om budgeten.

Såväl det parlamentariska läget som avsaknaden av en öppen debatt missgynnade väginresset. Vi vet sedan tidigare att uppgörelser i slutna rum gör det svårare för de grupper som annars kan mobilisera den allmänna opinionen att påverka beslutsfattarna. Å andra sidan brukar sådana opinioner främst vara kostnadsdrivande, eller inkomstminskande. Det är lätt att bilda opinion för en statlig utgift, eller mot en skattehöjning. 1998 lyckades väginressena stoppa en skattehöjning

genom att mobilisera den allmänna opinionen. Det är svårt att se att det skulle vara särskilt lätt för någon att få den allmänna opinionen att gå emot järnvägssatsningar.

Det finns ytterligare en förklaring till varför järnvägen fick så stora anslag i propositionen. Det finns nämligen ett antal mycket dyra, och notan ökar ständigt, järnvägsinvesteringar som regeringen satt stor prestige i. Dessa är Botniabanan, Citytunneln och till viss del tunneln genom Hallandsåsen. Det är investeringar som inte är samhällsekonomiskt försvarbara, men där tidigare politiska beslut har knutit upp socialdemokraterna kring en viss politik. När sedan kostnaden ökar är det svårt att ompröva besluten. Hade regeringen backat från dessa projekt hade den visat att kritikerna haft rätt hela tiden.

Sammanfattningsvis tycker jag att det senaste beslutet visar att politik spelar roll och att partier spelar roll. Det har haft stor betydelse för transportpolitiken att socialdemokraterna valt att samarbeta med vänsterpartiet och miljöpartiet. Hade regeringen haft ett lösare samarbete med dessa, och lättare att få stöd från borgerliga partier, så hade det förmodligen blivit mindre järnväginvesteringar. Om det är bra eller dåligt kan diskuteras. I en demokrati är det de folkvalda som bestämmer, och inte de som gör samhällsekonomiska analyser. Däremot är det viktigt att beslutsprocessen är konstruerad så att olika förslag diskuteras och debatteras på ett omfattande sätt. I den debatten behövs såväl politiker som ekonomer, andra forskare och intressegruppsföreträdare. Om väljarna skall kunna fatta välinformerade beslut och ställa sina företrädare till ansvar för den politik som förs krävs att de har tillgång till information om politikens innehåll och dess effekter.

referens

Melin, Carl (2000). *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut*. Doktorsavhandling. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis)

Har beslutet stöd i beslutsunderlaget?

Underlaget till regeringens infrastrukturpropositioner tas fram i den så kallade inriktningsplanering som genomförs som inledning till varje planeringsomgång. Underlaget till den nu framlagda propositionen »Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem« redovisas i rapporten »Strategisk analys« (Samplan Rapport 1999:2).

I inriktningsplaneringen bestäms ramar och övergripande riktlinjer som ska gälla för de nationella och regionala planer som senare läggs fast för främst statliga vägar och järnvägar. Inriktningsplaneringen utgår ifrån ett transportslagsövergripande synsätt. Detta tar sig bland annat uttryck i att sika och samtliga trafikverk gemensamt ansvarar för den nationella strategiska analysen och att de inriktningar som studeras byggs upp och konsekvensbelyses med utgångspunkt från prognosmodeller som beskriver hela transportmarknaden och alla transportslag. Själva inriktningarna består dock huvudsakligen av väg- och järnvägsätgärder eftersom infrastrukturen på luftfarts- och sjöfartsområdena planeras och finansieras på annat sätt.

I regeringens uppdrag till sika och trafikverken betonades att arbetet skulle vägledas av övergripande mål om samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet. Analysen skulle dessutom visa hur de transportpolitiska delmålen och etappmålen uppfylldes i de studerade inriktningarna.

Inriktningsalternativen

I den strategiska analysen studerades tolv strategiska områden som bildade underlag för tre alternativa inriktningar. De strategiska analyserna rörde bland annat trafiksäkerhet, systemanalyser på järnväg samt hamnstruktur och sjöfart.

De tre inriktningarna var Regional utveckling, Samhällsekonomi samt Trafiksäkerhet och miljö. Regional utveckling innehåller åtgärder som länen själva valt ut. I regeringens uppdrag angavs att länen skulle prioritera de åtgärder som ger störst tillväxt för näringslivet. I alternativet Samhällsekonomi skulle enligt direktivet de mest lönsamma infrastrukturåtgärderna vid i övrigt oförändrade förutsättningar ingå. Alternativet Trafiksäkerhet och miljö innehåller åtgärder som gör att etappmålen för trafiksäkerhet och en god miljö nås på ett kostnadseffektivt sätt. I praktiken kom inriktningsalternativen inte att bli riktigt så renodlade som direktiven förutsatte.

Jämförelse mellan investeringsvolym i proposition och underlag

Den totala analysramen var given i regeringens uppdrag. Totalt uppgick ramen till 210 miljarder kronor under en tioårsperiod. En femtedel av ramen hölls utanför analysen av inriktningarna, eftersom medlen behövs för att färdigställa redan påbörjade objekt, utgifter för räntor och amorteringar för lånefinansierade investeringar med mera samt för Vägverkets myndighets- och sektorsuppgifter. De 168 miljarder kronor som analyserats motsvarar ungefär samma åtgärdsvolym som ingår i gällande planer för perioden 1998–2007.

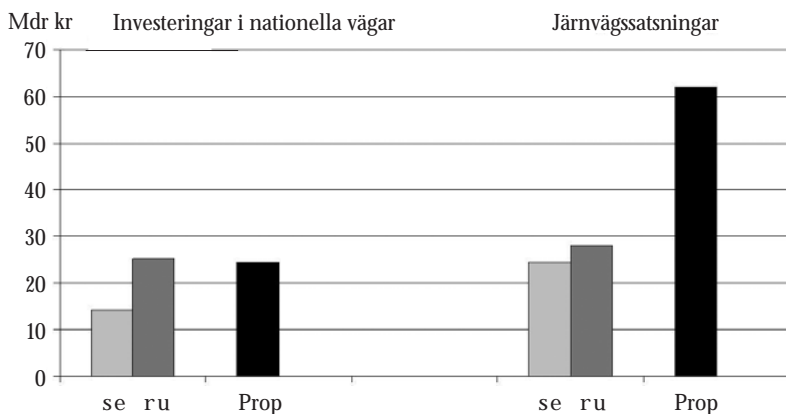
Det är inte helt enkelt att jämföra investeringsvolymerna i inriktningsalternativen med investeringarna i propositionen eftersom beloppen inte är definierade på samma sätt. I figur 1 görs ändå ett försök till sådan jämförelse. Figuren redovisar investeringarna i de två inriktningarna samhällsekonomi (se) och regional utveckling (ru). Den tredje inriktningen är mer speciell eftersom den förutsatte förändringar av bland annat drivmedelspriser och hastigheter vilka även

påverkade fördelningen av investeringsmedlen. Denna tredje inriktning redovisas därför ej i figuren nedan. Figuren visar dessutom investeringarna i propositionen (Prop).

På grund av de definitionsskillnader som berörts ovan gör figuren inte anspråk på att ge en exakt bild. Det är värt att observera att enbart delar av väggårderna ingår i figurens vägstaplar medan en större del av järnvägsåtgärderna ingår i järnvägsstaplarna. Figuren ger således inte någon rättvisande bild av den totala fördelningen mellan väg och järnväg i dokumenten. Figuren avser enbart att ge en så rättvisande bild som möjligt av jämförbara vägsatsningar i inriktningalternativen jämfört med propositionen, respektive av järnvägsåtgärderna i inriktningalternativen jämfört med propositionen.

Eftersom propositionen avser en tolvårsperiod och inriktningalternativen en tioårsperiod har propositionens belopp räknats ner för att bli jämförbara.

Slutsatsen av figuren är att beloppen för investeringar i nationella vägar stämmer någorlunda mellan proposition och underlag. Propositionen innehåller något lägre belopp än det regionala alternativet, men betydligt mer än det samhällsekonomiska.



figur 1: Jämförelse mellan investeringar i underlag och proposition

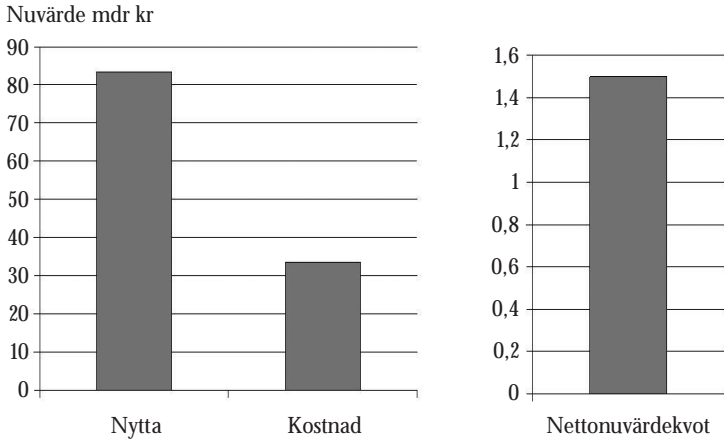
Inriktningalternativen innehåller inte medel för de projekt som redan påbörjats eller beslutats i annan ordning (dessa betraktas som låsta i analysen). Det är inte alldeles självklart hur de medlen bör hanteras i jämförelsen. För att ge en försiktig bild av järnvägssatsningarna i propositionen har vi exkluderat både Botniabanan, Hallandsåstunneln och Citytunneln i Malmö vid jämförelsen i figuren. Trots detta innehåller propositionen mer än dubbelt så omfattande järnvägsinvesteringar som underlaget.

Investeringarnas lönsamhet

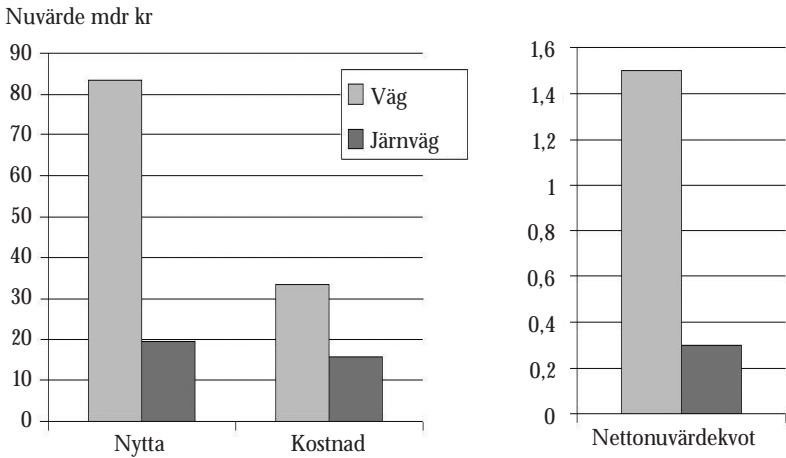
Eftersom den strategiska analysen enligt regeringens uppdrag bland annat skulle vägledas av övergripande mål om samhällsekonomisk effektivitet är det naturligt att studera investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet. Avsikten när den strategiska analysen inleddes var att så långt som möjligt basera fördelningen av medel mellan väg- och järnvägsinvesteringar, samt mellan olika typer av åtgärder inom respektive transportslag, på resultatet av samhällsekonomiska kalkyler. Sådana kalkyler genomfördes för väginvesteringarna. Eftersom den metodutveckling som genomfördes inför planeringsarbetet försenades kraftigt blev det inte möjligt att genomföra motsvarande beräkningar för järnvägsinvesteringarna i tid innan den strategiska analysen lämnades in till regeringen. Vi kan därför exempelvis inte vara säkra på att alla järnvägsinvesteringar i det samhällsekonomiska alternativet verkligen uppfyller kravet på lönsamhet.

Figur 2 visar det samhällsekonomiska utfallet för investeringarna i nationella och regionala vägar i det samhällsekonomiska alternativet. Den vänstra delfiguren visar nuvärde av nytta och kostnad i miljarder kronor. Den högra delfiguren visar vad detta ger för nettonuvärdekvot. (Om nyttan och kostnaden är lika stora blir nettonuvärdekvoten noll, om nyttan är dubbelt så stor som kostnaden blir kvoten 1).

Av figuren framgår att nyttan av väginvesteringarna är mer än dubbelt så stor som kostnaden för dem. Lönsamheten för dessa åtgärder är således hög. Eftersom inriktningarna utgår ifrån en i uppdraget given ram ger inte figuren någon bild av hur mycket som totalt sett är värt att



figur 2: Väginvesteringarnas lönsamhet



figur 3: Jämförelse mellan lönsamheter för väg- och järnvägsinvesteringar

satsa på infrastrukturinvesteringar. Den höga lönsamheten för väginvesteringarna antyder att den totala volymen lönsamma väginvesteringar är väsentligt högre än vad som satsats i inriktningsalternativen.

Efter det att den gemensamma strategiska analysen lämnats in till regeringen genomförde sika en beräkning av järnvägsätgårdernas lönsamhet. Banverket genomförde därefter en korrigering av nyttoeffekterna för att inkludera sådana effekter som den använda modellen antingen inte alls fängade in, eller fängade in ofullständigt. Dessa resultat redovisades till regeringen i en promemoria från sika («Kompletterande information om nyttan av väg- och järnvägsinvesteringar» pm 2000-02-29). Resultaten av denna beräkning jämförs i figur 2 med resultaten för väginvesteringarna.

Resultaten för järnväg avser de två tredejedelar av investeringarna enligt det samhällsekonomiska inriktningsalternativet som primärt är inriktade på persontrafik. Figuren visar att järnvägsinvesteringarnas lönsamhet är väsentligt lägre än väginvesteringarnas. Nyttan är enbart något större än kostnaden vilket återspeglas i att nettonuvärdekvoten för järnvägsinvesteringarna är cirka 0,3 jämfört med cirka 1,5 för väginvesteringarna.

I promemorian betonade sika att framför allt järnvägsresultaten – men även vägresultaten – var behäftade med stora osäkerheter. Trots denna reservation menade sika att resultatet visade att det skulle ha varit motiverat att göra en betydande omfördelning av investeringar från järnväg till väg i den strategiska analysen om resultaten hade förelegat innan denna lämnades in till regeringen.

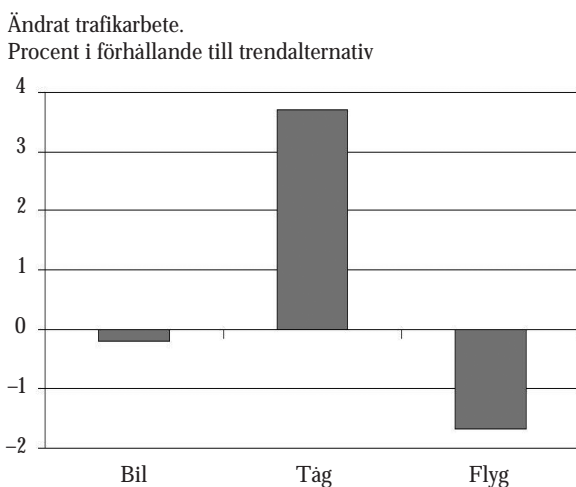
Hur väl speglar kalkylerna verkligheten?

De kalkyler som redovisas ovan bygger på en beräkning av vilken nytta de aktuella investeringarna gör under hela sin ekonomiska livstid. Detta förutsätter att vi bildar oss en uppfattning om hur resandet kommer att utvecklas i framtiden, hur de framtida inkomsterna kommer att bli, hur människor kommer att värdera kortare restid och förändrad miljö, etcetera. Kalkylerna inrymmer därför betydande osäkerheter.

Till detta kommer olika effekter som inte alls går att kvantifiera och värdering av hur effekterna fördelar sig geografiskt och på olika befolkningsgrupper vilket kräver politiska ställningstaganden. Kalkylresultaten utgör därför inte hela det beslutsunderlag som politikerna tar ställning till när de beslutar om den framtida inriktningen.

Effekter på de transportpolitiska målen

Redan inledningsvis nämndes att regeringens direktiv angav att den strategiska analysen skulle visa hur de transportpolitiska målen påverkades av de studerade inriktningarna. Den strategiska analysen innehåller också utförliga redovisningar av sådana effekter. Figur 4 visar ett sådant resultat som illustrerar möjligheterna att föra över trafik från väg till järnväg genom satsningar på järnvägssystemet. Just överföring



Figur 4: Möjligheter att föra över trafik till järnväg. Förändringar i det totala resandet om investeringar enbart görs i järnväg.

från väg till järnväg förs ofta fram som ett sätt att uppnå målen för trafiksäkerhet och miljö.

Figuren visar vad som enligt våra beräkningar händer om man genomför de järnvägsinvesteringar som ingick i det samhällsekonomiska alternativet och inte gör några utbyggnader av vägnätet. Om man således investerar 18 miljarder i järnväg beräknas den förbättrade trafiken som då möjliggörs leda till att järnvägsresandet – mätt som trafikarbete – ökar med knappt fyra procent. Biltrafiken minskar samtidigt enbart med ett par tiondels procent.

En förklaring till den låga procentuella effekten på bilresandet är att bil i utgångsläget dominerar kraftigt med en marknadsandel på cirka 75 procent jämfört med tågets cirka 6 procent. Det innebär att den relativa förändringen blir mindre för bilalternativet om ett visst antal trafikanter byter från bil till tåg. En annan förklaring är att tåg och bil inte konkurrerar om exakt samma kundgrupper – järnvägsresorna är i genomsnitt betydligt längre. Flygresorna är i detta avseende mer lika tågresorna och den relativa förändringen för detta färdmedel är också större. Förbättringen av järnvägen innebär också att det totala resandet ökar vilket är naturligt när tillgängligheten förbättras.

Figuren illustrerar att det är mycket svårt att locka över bilister från bil till tåg. Om man med stora järnvägssatsningar hypotetiskt lyckades fördubbla järnvägsresandet skulle effekten på biltrafiken enbart innebära att man motverkade den ökning av biltrafiken som sker under 3–4 år.

Slutsatsen i den strategiska analysen var av bland annat denna anledning att biltrafikens miljö- och trafiksäkerhetsproblem måste lösas med åtgärder inom vägsektorn. De åtgärder som då är aktuella är inte i första hand traditionella infrastrukturinvesteringar utan prishöjningar på drivmedel för att dämpa trafikökningen, minskad bränsleförbrukning hos fordonen, sänkta hastighetsgränser samt åtgärder i vägmiljön som mitträcken och flacka slänter. Det är däremot inte möjligt att lösa miljö- och trafiksäkerhetsproblemen genom investeringar i järnvägssektorn.

Slutsatser

sika:s slutsatser av den strategiska analysen och de kompletterande analyser som genomfördes efteråt var att väginvesteringarna i de studerade inriktningalternativen ger större nytta i förhållande till kostnaden än järnvägsinvesteringarna och att det därför hade varit naturligt att omfördela medel från järnväg till väg med de förutsättningar som gällde för den strategiska analysen. De nyttoeffekter som dominerar i denna kalkyl är ökad tillgänglighet, kortare restid och färre olyckor.

Regeringens proposition innebär istället att järnvägssatsningarna mer än fördubblas i förhållande till satsningarna i inriktningalternativen.

Vår entydiga slutsats i det redovisade underlaget var att trafiksäkerhets- och miljöproblemen måste lösas med åtgärder i vägsektorn. Den omfattande järnvägssatsningen kommer sannolikt få små effekter på de transportpolitiska målen om miljö och säkerhet. Den viktigaste positiva effekten av de omfattande satsningarna blir istället en ökad tillgänglighet för dem som redan idag åker tåg, samt att det totala resandet ökar när tillgängligheten förbättras. De positiva effekterna blir dock mindre än om motsvarande belopp istället hade satsats på vägutbyggnader.

Åke Dahlberg

Vad visar Riksdagens revisorers granskning?

Granskningens uppläggning

Riksdagens revisorer genomförde år 2000 en omfattande granskning av väg- och järnvägsinvesteringar som finansieras helt eller delvis på annat sätt än över statsbudgeten. Granskningen avsåg både finansieringsformerna och det samhällsekonomiska underlaget för dessa investeringar. När det gäller bedömningen av det samhällsekonomiska underlaget har fyra forskare medverkat. Professor Lars Hultkrantz, Högskolan i Dalarna, har granskat kalkylen för Arlandabanan, professor Per-Olov Johansson vid Handelshögskolan i Stockholm har analyserat kalkylen för Botniabanan, universitetslektor Jan-Eric Nilsson, Högskolan i Dalarna, har behandlat underlaget för Citytunneln och professor Jan Owen Jansson, universitetet i Linköping, har studerat kalkylen för Södra länken. Forskarnas rapporter till revisorerna sändes ut för kommentarer till berörda myndigheter och organisationer under sommaren 2000.

Revisorernas rapport presenterades i november 2000 och blev föremål för en bred remissomgång där synpunkter kom från ett tjugotal remissinstanser.

Revisorerna har därefter analyserat vad som kom fram i remissomgången och överlämnat sina slutliga ställningstaganden till riksdagen i en skrivelse den 8 februari 2001, Nya vägar till vägar och järnvägar? (Förslag till riksdagen 2000/01:rr 11.)

Revisorernas förslag

Revisorerna har tre huvudförslag:

Regeringens redovisning av investeringarnas finansiering måste förbättras. Revisorerna anser att regeringen bör förbättra sin redovisning av motiven till val av finansieringsform och att också riskerna och de ekonomiska konsekvenserna redovisas noggrant av olika finansieringsalternativ. Regeringen bör också för riksdagen årligen redovisa omfattningen av de statsfinansiella konsekvenserna av de väg- och järnvägsinvesteringar som finansieras på annat sätt än över statsbudgeten. Vägverkets och Banverkets anslagsbehov för räntor och återbetalningar av lån i förhållande till det beräknade anslaget för investeringar i vägar och järnvägar är för de närmaste åren cirka 20 procent. Revisorerna tar dock inte ställning till i vilken omfattning olika finansieringsformer bör utnyttjas.

Planeringsprocessen bör ses över. Revisorerna pekar på risken för att samhällsekonomiskt mindre angelägna investeringar kan ges företräde om de finansieras utanför statsbudgeten. Därför bör alla nationella väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel hanteras inom samma planeringsprocess. Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till en översyn av planeringsprocessen.

Samhällsekonomiska beslutsunderlag bör utvecklas. Av de fallstudier som de tidigare nämnda forskarna genomfört framgår att det finns betydande brister i det samhällsekonomiska underlaget bland annat:

- otydlig redovisning av kalkylförutsättningar och beräkningar
- metodmässiga brister
- alltför optimistiska prognoser över trafikvolymen
- de osäkerheter som beräkningarna är förknippade med hanteras och redovisas på ett bristfälligt sätt
- jämförelse med realistiska alternativ till den planerade investeringen ingår sällan i kalkylen – det är ofta ett så kallat nollalternativ man jämför med

- beslutsunderlaget har dessutom i vissa fall inte uppdaterats trots att viktiga förutsättningar för beräkningarna ändrats

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till en översyn av utformningen av det samhällsekonomiska underlaget vid beslut och investeringar i vägar och järnvägar.

Revisorernas beslut var enhälligt och det är överhuvudtaget mycket ovanligt med reservationer hos Riksdagens revisorer. Det rör sig i detta fall om en ganska omfattande granskning som bedrivits i flera steg i en öppen process, där berörda myndigheter och organisationer fått möjligheter att kommentera granskningen innan den gått vidare till riksdagen.

Riksdagens ställningstagande

Riksdagen är skyldig att ta ställning till revisorernas granskningar. Den här granskningen behandlades av trafikutskottet och redovisades i ett betänkande den 29 maj i år. Betänkandet var enhälligt. Tre motioner hade också väckts i anslutning till revisorernas förslag. Utskottet ställde sig bakom revisorernas förslag och föreslog att riksdagen skulle, som det heter på riksdagsspråk, ge regeringen till känna vad utskottet anfört om att förbättra beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar. Riksdagen beslutade i enlighet med trafikutskottets förslag. Ett tillkännagivande är en klar markering från riksdagens sida gentemot regeringen. Tillkännagivanden följs upp av utskotten. Till grund för uppföljningen ligger en årlig redogörelse från regeringen för vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av riksdagens olika beslut. ku anmodar övriga utskott att yttra sig över skrivelsen och gör sedan en sammanställning och egen bedömning av utfallet. Även Riksdagens revisorer följer självfallet upp vad som händer med granskningarna. Uppföljningen avser åtgärder som vidtagits av regeringen eller myndigheterna rörande de tre senaste årens granskningar och den redovisas i revisorernas årsredovisning.

Tillkännagivanden med anledning av revisorernas granskningar görs inte med någon automatik av riksdagen, utan varierar mellan oli-

dahlberg

ka utskott. Trafikutskottet hör till de utskott som i mycket hög grad ställt sig bakom förslag från Riksdagens revisorer enligt de uppföljningar revisorerna gör av genomslaget i riksdagen av sina granskningar.

författarna

åke dahl berg är chef för Riksdagens revisorers kansli sedan 1990, fil.dr i nationalekonomi och har tidigare arbetat i Regeringskansliet, på Ams och som lärare och forskare vid Umeå universitet. Han har publicerat böcker och artiklar om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik.

lars hultkrantz är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, men tjänsten är huvudsakligen placerad i Borlänge vid Högskolan Dalarna och Väg- och transportforskningsinstitutet (vti). Främsta arbetsuppgiften är att handleda doktorander vid Högskolan Dalarna, vti, Uppsala universitet, Blekinge Tekniska Högskola samt kth som ägnar sig åt problem inom transport, telekommunikation och turism.

jan owen jansson är professor i transportekonomi med samhällsekonomisk inriktning vid Linköpings universitet. Stads- och trafikutveckling har varit ett av hans främsta forskningsfält, dokumenterat i bland annat boken *Transportekonomi och livsmiljö* (sns Förlag, 1996).

per kågeson är fil.dr i miljösystemanalys och författare till ett 30-tal böcker och rapporter med inriktning på miljö, energi och transporter. Han har bland annat varit ordförande i Gröna Bilister och i European Federation for Transport and Environment. Driver nu konsultföretaget Nature Associates.

carl melin är fil.dr i statskunskap och arbetar som senioranalytiker på Gallupgruppen. Han är expert på opinionsbildning och lobbying. Hans doktorsavhandling handlade om lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut.

jan-eric nilsson är fil.dr i nationalekonomi och delar sin tid mellan ett lektorat vid Högskolan Dalarna och uppdraget som forskningschef vid Väg- och Transportforskningsinstitutet (vti). Han arbetar sedan länge med frågor om effektivitet och styrning i offentlig sektor med fokus på transportsektorn.

birgitta swedenborg är fil. dr i nationalekonomi och forskningsledare vid sns. Hon har forskat kring internationella investeringar, internationella prisskillnader, regleringars effekter och politisk ekonomi. Hon är författare till en rad böcker och artiklar.

staffan widlert är chef för Statens institut för kommunikationsanalys (sika). Han är väg- och vattenbyggare och teknologie doktor. Han har tidigare arbetat med trafikfrågor vid Stockholms läns landsting och vid sl. Under ett par perioder var han verksam som privat konsult och några år är även som forskningsledare vid Tekniska högskolan i Stockholm.