

Spelar samhällsekonomisk lönsamhet någon roll för infrastrukturbeslut?

En jämförelse mellan Sverige och Norge

Sverige och Norge använder samhällsekonomiska analyser för att prioritera mellan infrastrukturinvesteringar – eller säger sig åtminstone göra det. Vi analyserar nationella infrastrukturplaner från de två länderna för att undersöka om samhällsekonomisk lönsamhet spelar någon roll för vilka investeringar som väljs och om andra faktorer spelar roll. I den norska infrastrukturplanen 2014–23 verkar inte samhällsekonomisk effektivitet ha påverkat regeringens eller trafikverkens beslut överhuvudtaget. I den svenska infrastrukturplanen 2010–21 verkar effektivitet ha haft viss påverkan på trafikverkens investeringsförslag, men en närmast försumbar betydelse för regeringens beslut. I bägge länderna ökar sannolikheten att en investering genomförs om regeringen har högt väljarstöd i regionen.

Ska man döma av retorik och debatt åtnjuter samhällsekonomiska analyser i transportsektorn hög status bland många beslutsfattare, planerare och debattörer i både Sverige och Norge. Båda länderna har ett övergripande transportpolitiskt mål som betonar samhällsekonomisk effektivitet, och stora resurser satsas på att utveckla och använda samhällsekonomisk metodik. Trafikverken i de två länderna använder likartad metodik av hög internationell standard.

Frågan är dock om de samhällsekonomiska analyserna i praktiken påverkar de beslut som fattas. I så fall borde föreslagna investeringar ha större chans att komma med i de statliga investeringsplanerna ju högre samhällsekonomisk lönsamhet de har. Samhällsekonomisk effektivitet borde också påverka vilka investeringar som föreslås och hur de utformas, så det borde vara jämförelsevis ont om olönsamma investeringar på listan med investeringsförslag som regeringar och trafikverk väljer från. I denna artikel undersöker vi om detta stämmer med verkligheten. Vi undersöker också en alternativ förklaring till vilka investeringsprojekt som genomförs: regeringens väljarstöd i regionen i fråga.

Sverige och Norge har liknande planeringssystem. Med jämna mellanrum upprättas långsiktiga infrastrukturinvesteringsplaner – vanligen en tioårig plan som revideras en gång per mandatperiod – i en så kallad *åtgärdsplanering*. Bägge länderna har en lång tradition av att använda samhällsekonomiska analyser som beslutsunderlag för allokering av offentliga medel, i synnerhet i transportsektorn. I ett norsk-svenskt forskningsprojekt (Welde m fl 2013; Eliasson m fl 2014) har vi därför analyserat och jämfört hur samhällsekonomiska kalkyler används i de två ländernas åtgärdsplaneringar.

**MARIA BÖRJES-
SON, JONAS
ELIASSON,
JAMES ODECK
OCH MORTEN
WELDE**

Maria Börjesson är lektor i transportsystemanalys och biträdande föreståndare för Centrum för Transportstudier vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH).
maria.borjesson@abe.kth.se

Jonas Eliasson är professor i transportsystemanalys och föreståndare för Centrum för Transportstudier vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH).
jonas.eliasson@abe.kth.se

James Odeck är professor i transportekonomi och planering vid Norges Teknisk-Naturvitenskaplige Universitet (NTNU).
torn.james.odeck@ntnu.no

Morten Welde arbetar i forskningsprogrammet Concept vid Norges Teknisk-Naturvitenskaplige Universitet (NTNU).
morten.welde@ntnu.no

Vi har undersökt åtgärdsplaneringarna avseende 2010–21 i Sverige och 2014–23 i Norge med fokus på följande fyra beslutsfattare: de svenska och norska regeringarna samt de svenska och norska trafikverken. Analysen är begränsad till väginvesteringar, eftersom samhällsekonomiska kalkyler inte används för att prioritera mellan väg- och spårinvesteringar i Norge. En tidigare studie (Eliasson och Lundberg 2012) studerade både väg- och järnvägsinvesteringar i Sverige och visade att samhällsekonomisk nytta påverkade planerarnas förslag på investeringar men inte vilka investeringar som sedan beslutades av regeringen.

Förenklat uttryckt är huvuddragen i en åtgärdsplaneringsomgång att trafikverken (i Sverige dåvarande Banverket och Vägverket, numera Trafikverket; i Norge Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket och Avinor) först tar fram en lista på kandidatinvesteringar som är aktuella att ta med i infrastrukturplanen. Regeringen i respektive land pekar sedan ut ett antal investeringar som ska vara med i planen, och efter det föreslår trafikverken vilka ytterligare investeringar som de anser bör prioriteras. Slutligen fastställer regeringen planen, men det steget analyseras inte i denna uppsats. Den process vi studerar är alltså vilka faktorer som påverkar dels regeringarnas val av investeringar, dels trafikverkens val av investeringar (givet att vissa redan har valts ut av regeringarna). Samhällsekonomisk effektivitet kan också tänkas påverka hur investeringarna utformas och vilka investeringar som överhuvudtaget förs upp på kandidatlistan, men den processen är betydligt svårare att studera eftersom det sällan finns någon information om vilka alternativ som väljs bort redan innan kandidatlistan skapas. Genom att jämföra kandidatlistorna i de två länderna kan vi dock dra vissa slutsatser.

Den norska analysen avser den planeringsomgång som nyligen avslutades. Regeringen utgjordes vid denna tidpunkt av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti och Senterpartiet, under ledning av Jens Stoltenberg. Den svenska analysen avser den planeringsomgång som genomfördes 2008–10, dvs alliansregeringens första planeringsomgång. Den skilde sig på flera sätt från tidigare planeringsomgångar: Regeringen instruerade Vägverket och Banverket att fästa särskild vikt vid resultaten från samhällsekonomiska kalkyler och för första gången skulle också kalkylutfallen spela roll för fördelningen av medel mellan väg- och spårinvesteringar. Vid tidigare planeringsomgångar hade budgetramarna för väg- och spårinvesteringar fastställts var för sig av regeringen. Dessutom skulle Vägverket och Banverket genomföra planeringsprocessen gemensamt, i stället för att som tidigare lämna var sitt planförslag. Under processens gång beslutades att de två verken skulle slås samman till det nuvarande Trafikverket.

Sedan dess har ytterligare en planeringsomgång genomförts, där planen fastställdes av regeringen våren 2014. För denna planeringsomgång är det dock inte möjligt att med statistiska metoder avgöra om samhällsekonomisk lönsamhet har spelat någon roll för urvalet av investeringar, eftersom endast de investeringar som skulle inkluderas i planen lönsamhetsberäknades (med ett fåtal undantag).

Flera tidigare svenska och internationella studier har funnit att kostnadseffektivitet har liten eller ingen betydelse för vilka investeringar som genomförs (Jansson och Nilsson 1989; Nilsson 1991; Odeck 1996, 2010; Fridström och Elvik 1997; Nyborg 1998; Nellthorp och Mackie 2000). Med tanke på den betydelse som samhällsekonomisk lönsamhet tillmäts i retoriken är detta förvånande. Visserligen bör inte den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten vara det enda kriteriet för valet av transportinvesteringar, eftersom det finns effekter och överväganden som inte ingår i kalkylen (som t ex effekter på kultur- och stadsmiljö samt överväganden som regionala och socioekonomiska fördelningseffekter). Men att många studier inte har funnit *något* samband mellan den samhällsekonomiska nyttan per investerad krona och sannolikheten att en investering genomförs är anmärkningsvärt.

1. Lönsamhetens påverkan på valet av investeringar

Samhällsekonomiska analyser försöker skatta såväl nyttor som kostnader av olika förslag. De viktigaste nyttoeffekterna av en infrastrukturinvestering rör tillgänglighet, trafiksäkerhet och utsläpp. Tillgänglighetsvinster omfattar t ex lägre restider och reskostnader, minskade förseningar och högre tur-täthet. Dessa påverkar i sin tur arbetsutbud, produktivitet, sysselsättning och markvärden, varför dessa effekter beaktas i de beräknade nyttorna.¹ Nuvärdet av nyttorna minus nuvärdet av kostnaderna för drift, underhåll och investering dividerat med investeringskostnaden ger den sk nettonuvärdeskvoten (NNK). Man maximerar den beräknade samhällsnyttan givet en viss investeringsbudget genom att välja de investeringsförslag som har högst NNK tills den givna budgeten är fylld.

Tabell 1 visar hur stor andel av investeringarna inom varje lönsamhetsklass som valdes ut av regeringen och trafikverken i respektive land. Om samhällsekonomisk lönsamhet påverkar valet av investeringar bör andelarna i de övre raderna vara högre än i de nedre raderna. Det finns inga tecken på detta i de norska kolumnerna, men det syns en svag effekt i den svenska regeringens val och en stark effekt i de svenska trafikverkens val. Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet verkar alltså ha påverkat de svenska trafikverkens val av investeringar, och i viss mån den svenska regeringens val, men vare sig det norska vägverkets eller den norska regeringens val.

För att närmare undersöka vad som påverkar sannolikheten för en investering att komma med i planen i de två länderna har vi estimerat en binär logitmodell för varje beslutsfattare, där den beroende variabeln är om projektet kommer med i planen eller ej. Vår huvudfråga är om den relativa samhällsekonomiska lönsamheten, mätt som nettonuvärdeskvoten, har påver-

¹ Ätminstone i hög grad. Om det finns väsentliga imperfektioner på t ex bostads- och arbetsmarknaden kan det uppstå nyttor eller kostnader som inte fångas av en standardkalkyl. Det är en omstridd fråga hur stora dessa ”ytterligare effekter” är; det är troligt att de varierar starkt från fall till fall, men de kan vara betydande för åtgärder med stor påverkan på en lokal arbetsmarknad.

Tabell 1
Andel av investeringarna på kandidatlistorna som har valts ut till de nationella planerna, grupperat per lönsamhetsklass

Investeringar grupperade efter lönsamhet	Andel av investeringarna i respektive grupp som har valts ut till nationell plan			
	Norska regeringen	Norska trafikverken	Svenska regeringen	Svenska trafikverken
Mycket lönsamma (NNK > 1)	20 %	19 %	23 %	63 %
Lönsamma (0,5 < NNK ≤ 1)	10 %	0 %	17 %	57 %
Svagt lönsamma (0 < NNK ≤ 0,5)	21 %	5 %	16 %	41 %
Olönsamma (-0,5 < NNK ≤ 0)	11 %	17 %	16 %	24 %
Mycket olönsamma (NNK ≤ -0,5)	18 %	8 %	9 %	19 %

Anm: NNK avser nettonuvärdeskvot (se text).

Källa: Eliasson m fl (2014).

kat valet. Utöver det har ett antal andra hypoteser testats, bl a om olika typer av nyttor och kostnader påverkar olika starkt och om investeringarnas totalkostnad eller trafikmängd påverkar.

I den norska databasen hittade vi inga signifikanta förklarande variabler överhuvudtaget, vare sig bland de projekt som har valts ut av den norska regeringen eller bland de projekt som har valts av det norska vägverket. Varken NNK eller någon enskild typ av nytta verkar ha påverkat och inte heller någon annan variabel, som t ex restidsvinst per trafikant eller kostnad per trafikant. Rent statistiskt kan vi alltså inte förkasta hypotesen att investeringarna har valts fullständigt slumpmässigt från kandidatlistan av såväl den norska regeringen som av det norska vägverket.

Däremot verkar nettonuvärdeskvoten ha påverkat de svenska trafikverkens val av investeringar. Både NNK:s absoluta storlek och huruvida den är större än noll verkar ha påverkat. Utöver vad som kan förklaras av NNK hade investeringar i storstadsregionerna en större chans att väljas och investeringar i glesbygd en mindre chans. Det kan tolkas som att trafikverken har följt regeringens instruktion att prioritera specialiserade arbetsmarknadsregioner. Det finns utöver hög NNK ingen ökad chans för projekt med särskilt stora restidnyttor för persontrafik, restidnyttor för gods, trafiksäkerhetsnyttor eller emissionsminskningar att väljas ut av trafikverken. Det kan tolkas som att de svenska trafikverken i sina val värderar nyttor av olika slag relativt varandra på ett sätt som faktiskt är konsistent med de fastställda nationella riktlinjerna för samhällsekonomiska analyser.

För den svenska regeringens val av objekt, däremot, spelade samhällsekonomisk lönsamhet mycket liten roll. Det finns en svag men signifikant effekt, att hög NNK ökar chansen för små (billiga) investeringar att pekas ut av regeringen, men NNK har ingen påvisbar effekt för stora (dyra) investeringar. Regeringen tenderade att lägga mer tyngd vid tillgänglighetsvinster

jämfört med trafiksäkerhet, men tillmätte tillgänglighet för persontrafik respektive godstrafik samma relativa vikt. Att lönsamheten inte påverkar vilka objekt som väljs leder till en låg nytta per krona totalt, i synnerhet eftersom regeringen främst pekar ut stora investeringar. Totalt pekade regeringen ut investeringar för 70 miljarder kr, vilket genererade 77 miljarder kr i kalkylerade nyttor. Hade regeringen i stället valt de investeringar som skulle ha gett högst kalkylerad nytta per krona hade man för samma budget kunnat generera 119 miljarder kr i nyttor, alltså 42 miljarder kr mer.

2. Påverkar regeringens regionala väljarstöd valet av investeringar?

Flera studier har visat att stödet för den nationella regeringen i en region kan påverka sannolikheten att offentliga investeringar i den regionen genomförs (Cadot m fl 2006; Bombardini och Trebbi 2011; Hammes 2013). Vi har, med samma modell som användes i föregående avsnitt, undersökt om den andel väljare som stödde regeringen i den aktuella regionen (i föregående val) påverkar chansen att en investering blir vald.

Det visade sig mycket riktigt att sannolikheten för att en investering valdes ökade ju högre väljarstöd regeringen hade i motsvarande region (däremot fanns ingen påvisbar tendens att gynna regioner där det vägde jämnt mellan regerings- och oppositionspartier, vilket är ett relativt vanligt resultat i politisk ekonomi). Sambandet kan påvisas i båda länderna, men mekanismerna ser olika ut, och man kan också förklara sambanden med andra förklaringar än olika typer av röstköphypoteser. Den norska regeringen prioriterade investeringar i regioner där de hade starkt lokalt stöd, vilket i hög grad var landsbygdsregioner. En alternativ förklaring är alltså att den norska regeringen ville föra en politik som gynnade landsbygden, och det råkade sammanfalla med att gynna de regioner där regeringen hade starkt väljarstöd. En annan möjlig förklaring är att landsbygdsinvesteringar tenderar att gynnas eftersom det norska valsystelet är konstruerat så att stadsbefolkningarna är underrepresenterade (Knowles 1981). Det är knappast möjligt att avgöra vad som kan betecknas som ”ideologi” och vad som kan betecknas som ”röstköp”.

De investeringar som pekades ut direkt av den svenska regeringen hade ingen särskild regional tendens. Men regeringen uppmanade trafikverken att särskilt prioritera växande regioner och högt specialiserade arbetsmarknader, och det sammanföll med sådana regioner där regeringen hade starkt stöd. Statistiskt sett får man alltså ett samband mellan de investeringar som trafikverken valde ut och regeringens väljarstöd i motsvarande region. Naturligtvis kan detta samband vara en tillfällighet; vi har bara analyserat en enda åtgärdsplanering, och det finns flera skäl till att prioritera investeringar i högspecialiserade arbetsmarknader, bl a för att nyttorna oftare är underskattade där (Börjesson m fl 2012). Man kan å andra sidan inte utesluta förklaringar som att politiker från regioner där den nationella

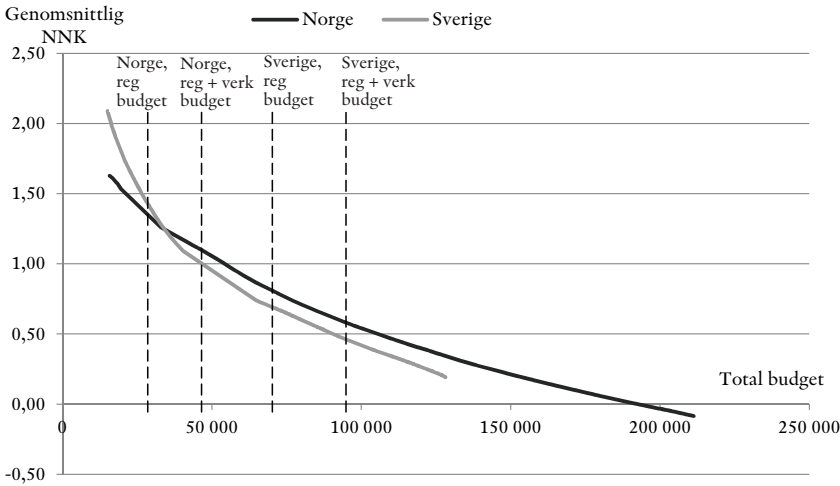
regeringen har starkt stöd har bättre kommunikationskanaler till regeringen och därför mer framgångsrikt kan bedriva lobbyverksamhet för investeringar i sina hemtrakter. Det kan också vara regeringens sätt att belöna regioner som har gett dem starkt stöd och därmed öka chansen till fortsatt förtroende.

3. Om lönsamheten påverkar besluten utformas investeringarna effektivare

Studerar man listan på möjliga respektive valda investeringar i Sverige och Norge slås man av att de norska investeringarna har betydligt lägre genomsnittlig lönsamhet. Det finns många tänkbara förklaringar, t ex att kostnadsläget kan vara högre i Norge på grund av ogynnsam geografi eller av makroekonomiska skäl.

Men figur 1 visar att skälet verkar vara att olönsamma investeringar inte filtreras bort från kandidatlistan i Norge. Figuren visar vad den genomsnittliga NNK:n för investeringsplanen skulle bli om man valde de mest lönsamma investeringarna upp till en viss budget. Som framgår av figuren beror inte skillnaden på att det finns färre lönsamma projekt i Norge; tvärtom har de mest lönsamma projekten en likartad fördelning i de båda länderna. Hade den norska regeringen valt att använda sin budget (50 mdr NOK) till de investeringar som har högst lönsamhet skulle dessa investeringar ha haft en genomsnittlig NNK på 1,1. Med samma budget hade de mest lönsamma svenska investeringarna haft en genomsnittlig lönsamhet på 1,0. Skillnaden i investeringarnas genomsnittliga lönsamhet beror alltså inte på att det finns färre lönsamma investeringar i Norge – den beror på att många fler olönsamma investeringar finns med på den norska kandidatlistan och att dessa sedan också väljs ut av vägverket och regeringen. Den genomsnittliga NNK:n för hela den norska planen blev $-0,05$, dvs i stort sett exakt samma som om man väljer investeringar slumpmässigt från kandidatlistan.

Att så många investeringar med dålig lönsamhet finns med bland kandidaterna kan förklaras av att planerare inte har incitament att ta hänsyn till kostnadseffektivitet i projektutformning och projektgenerering om kostnadseffektivitet ändå inte påverkar chansen att investeringen genomförs. Kombinationen av att många olönsamma projekt utvärderas och presenteras för politikerna och att ingen hänsyn tas till kostnadseffektivitet i besluten leder till att de norska investeringarna har mycket låg lönsamhet och att många lönsamma projekt inte genomförs. I Sverige gällde det omvända: Större vikt vid NNK i upprättandet av investeringsplanen verkar ha gjort att hänsyn togs till kostnadseffektivitet redan vid utformning av investeringsförslagen och upprättandet av kandidatlistan. Detta stöds också av intervjuer med planerare på trafikverken (Eliasson och Lundberg 2012) och motverkar problemet att regeringen i så liten utsträckning tar hänsyn till kalkylutfallet.



Figur 1
Genomsnittlig nettonuvärdeskvot (NNK) vid olika budgetar om man väljer investeringar med högst nytta

Anm: Med "genomsnittlig NNK" avses den nettonuvärdeskvot som uppnås för hela investeringsportföljen om man väljer så lönsamma investeringar som möjligt upp till den budget som anges på x-axeln.

Källa: Egen bearbetning av investeringslistorna i Sverige respektive Norge (Eliasson m fl 2014). Datamaterialet beskrivs i tabell 1.

4. Större infrastrukturbudget inte självklart kostnadseffektivt

Det är anmärkningsvärt att nytta och kostnader i stort sett helt saknar betydelse för tre av de fyra beslutsfattare vi har analyserat. Även om det finns effekter och överväganden som inte fångas av de vanliga samhällsekonomiska kalkylerna, hade det varit rimligt att tro att mätbara faktorer, som t ex trafiksäkerhetseffekter, restidsvinster, trafikmängder eller kostnader, åtminstone skulle ha någon påverkan på vilka investeringar som väljs. Både Sverige och Norge satsar stora resurser på att utveckla metodik och genomföra analyser och Sveriges riksdag har fastställt att samhällsekonomisk effektivitet är ett övergripande transportpolitiskt mål. Forskning visar dessutom att kalkylernas rangordning av investeringar är förvånansvärt robust för osäkerheter i t ex olika värderingar (av olyckor, tid, utsläpp osv), trafiktillväxt och ekonomisk utveckling (Börjesson m fl 2014).²

Budgeten för investeringar i hela den svenska infrastrukturlösningsplanen var 95 miljarder kr (oräknat ett antal poster som t ex drift och underhåll samt särskilda pottor och paket; siffran är justerad med diskonterings- och skattefaktorer). Den maximala nyttan, om alla investeringar hade valts utifrån kriteriet kostnadseffektivitet, kunde ha blivit 179 miljarder, medan det verkliga utfallet blev 122 miljarder. Hade å andra sidan investeringar valts helt utan hänsyn till kostnadseffektivitet hade utfallet blivit 113 miljarder. Jämfört med att slumpmässigt välja från kandidatlistan kan man alltså förmoda att

² Eftersom fokus är på rangordning är jämförbarheten mellan kalkylerna för olika investeringar avgörande, vilket innebär att värderingar och olika kalkylparametrar måste fastställas i nationella riktlinjer som används i alla kalkyler.

användningen av samhällsekonomiska kalkyler genererade en nytta på 9 miljarder – men man kunde ha genererat en total nytta på 66 miljarder.

I den svenska och i synnerhet den norska offentliga debatten argumenteras ofta för att den totala infrastrukturbudgeten bör öka. Det tycks råda konsensus mellan de politiska partierna i bägge länderna om att infrastrukturen behöver upprustas eller byggas ut i snabbare takt. För Sverige har Brännlund m fl (2013) framfört att ett skäl till det upplevda behovet av mer resurser till infrastruktur är att de resurser som redan tilldelas inte används på ett kostnadseffektivt sätt. I ljuset av detta är det givetvis än mer anmärkningsvärt att den svenska regeringen i stort sett inte alls tar hänsyn till kostnadseffektivitet i valet av investeringar. I den svenska planeringsomgång som analyserats här översteg i själva verket budgeten (95 miljarder) den totala kostnaden för samtliga lönsamma investeringsförslag. Hade investeringarna valts i rangordning efter lönsamhet upp till denna budget så hade NNK för den minst lönsamma investeringen varit negativ (-0,36). Det stöder hypotesen att det inte är självklart att en större infrastrukturbudget är resurseffektiv.

Denna studie är avgränsad till två specifika åtgärdsplaneringar i Sverige respektive Norge. I Sverige verkar alltså samhällsekonomisk effektivitet ha spelat en viss roll för valet av investeringar, i synnerhet för trafikverkens förslag, i den åtgärdsplanering som avslutades 2010. Vi kan dock inte säga något om vad som gäller för andra infrastrukturbeslut. Det är oklart om kostnadseffektivitet påverkade den senaste svenska åtgärdsplaneringen, som nyligen avslutades. Förmodligen kommer den frågan inte att kunna besvaras, eftersom kalkyler i stort sett bara upprättades för de investeringar som kom med i planen. Det är också oklart om överväganden om samhällsekonomisk effektivitet har spelat någon roll för ett antal mycket stora investeringspaket, som t ex det Västsvenska paketet (med bl a pendeltågstunneln Västlänken) och utbyggnaden av Stockholms tunnelbana. I något fall kan sådana analyser ha påverkat själva utformningen av investeringen, t ex vilken dragning som har valts.

5. Varför spelar kostnadseffektivitet så liten roll?

Idealt skulle det förstås framgå i den offentliga debatten vilka kriterier som väger tyngst i valet av investeringar, men det är sällan fallet och det är kanske inte heller realistiskt att begära. I brist på detta föreslår vi några tänkbara förklaringar till att nytto-/kostnadseffektivitet ofta spelar så liten roll.

En möjlig förklaring är att investeringar väljs för att uppnå någon tänkt standard, snarare än för att ge hög nytta per krona – även om sådan standardbaserad planering egentligen inte är någon stadfäst princip. En annan möjlig förklaring är att planeringen tenderar att vara *problemorienterad* (eller fokusera på någon ”brist”, som är den term Trafikverket numera använder), snarare än att eftersträva så stor *förbättring* per krona som möjligt. Problemorienterad planering startar i att ett antal problem eller brister i transport-

systemet identifieras och sedan följer ett sökande efter lösningar på dessa. Vid första anblicken verkar detta vara ett logiskt sätt att arbeta. Haken är att definitionen av vad som ska anses vara ”problem” i praktiken ofta är godtycklig. När blir t ex restiden mellan två punkter i Sverige så lång att den ska definieras som ett ”problem”? Vidare ligger det i definitionen av något som ett ”problem” en implicit föreställning om att det *existerar* en rimlig och kostnadseffektiv lösning. En sådan planering leder ofta till att lösningen bestäms redan i definitionen av bristen/problemet. Om problemet har definierats som allvarligt och den föreslagna investeringen visar sig vara den enda ”lösningen” på problemet på det sätt det har definierats, är sannolikheten hög att investeringen genomförs även om dess samhällsekonomiska lönsamhet är dålig. En tredje möjlig delförklaring, som stöds av vår studie, är att infrastrukturinvesteringar används som ett röstköpsinstrument.

Men mot bakgrund av ovanstående och tidigare studier, som har visat att de samhällsekonomiska kalkylerna inte haft någon avgörande betydelse för val av projekt, är å andra sidan det mest förvånande och intressanta resultatet av våra studier att de svenska trafikverkens val av projekt till åtgärdsplanen 2010–21 ändå verkar ha påverkats av kalkylernas utfall. En möjlig förklaring kan vara att regeringen inför denna åtgärdsplanering instruerade trafikverken att i högre utsträckning använda samhällsekonomiska kalkyler som beslutsunderlag. En annan förklaring kan vara att i just denna åtgärdsplanering skulle samhällsekonomiska kalkyler spela roll även för fördelningen av medel mellan väg- respektive spårsektorn, vilket de inte gjorde i tidigare åtgärdsplaneringar och vilket de ännu inte gör i Norge. I ett sådant konkurrensförhållande ter det sig rimligt att kostnadseffektivitet blir ett viktigare argument för respektive verk att få med ”sina” investeringar i planen. I Sverige är det numera Trafikverket ensamt som tar fram planunderlag och planförslag.

6. Slutord

En konsekvens av att man inför åtgärdsplanen 2010–21 klargjorde att den samhällsekonomiska lönsamheten skulle få ökad vikt i valet av projekt är att de mest olönsamma projekten till stor del verkar ha sorterats bort redan innan de hade utvärderats närmare och föreslogs för politikerna. Det senare är en av de viktigaste långsiktiga nyttorna av att i högre grad använda kostnadseffektivitet som kriterium i projektprioriteringen. Det kan tyckas paradoxalt att den regering som önskade att trafikverken lägger högre vikt vid kostnadseffektivitet själv inte tycktes lägga någon större vikt vid detta i valet av projekt till den bundna planen. En välvillig tolkning kan vara att politiker utgår från att expertmyndigheter gör sitt jobb och inte presenterar kostnadsineffektiva förslag för dem, framför allt eftersom de hade fått den instruktionen från början. Den tolkningen lägger ett än större ansvar på trafikverken.

Vi förordar givetvis inte att kalkylresultaten alltid bör utgöra det enda

kriteriet i projektplaneringen, eftersom en viktig uppgift för folkvalda politiker är att lägga fast mål, inriktningar och avväganden mellan dessa. Med hänsyn till dessa mål bör det vara expertmyndigheternas jobb att utforma förslag på investeringar som leder i den utpekade riktningen – men som också uppfyller det övergripande politiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv transportpolitik. Politikerna bör kunna lita på att myndigheterna inte föreslår investeringar som står i strid med det transportpolitiska målet om kostnadseffektivitet. Om de olönsamma projekten har sorterats ut av experterna redan på ett tidigt stadium kan politikerna sedan välja ut de investeringar som bäst svarar mot deras politiska vision i trygg förvisning om att de förslag de får på bordet inte står i strid med det transportpolitiska målet om kostnadseffektivitet. Att presentera ineffektiva förslag för politiker sviker i själva verket de folkvalda politikerna och bidrar till dessutom till slöseri med offentliga medel.

REFERENSER

- Bombardini, M och F Trebbi (2011), "Votes or Money? Theory and Evidence from the US Congress", *Journal of Public Economics*, vol 95, s 587–611.
- Brännlund, R m fl (2013), "Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur", ESO-rapport Ds 2013:5, Finansdepartementet, Stockholm.
- Börjesson, M, J Eliasson och M Lundberg (2014), "Is CBA Ranking of Transport Investments Robust?", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol 48, s 189–204.
- Börjesson, M, D Jonsson och M Lundberg (2012), "Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan", ESO-rapport Ds 2012:5, Finansdepartementet, Stockholm.
- Cadot, O, L-H Röller och A Stephan (2006), "Contribution to Productivity or Pork Barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment", *Journal of Public Economics*, vol 90, s 1133–1153.
- Eliasson, J, M Börjesson, J Odeck och M Welde (2014), "Does Benefit/Cost-Efficiency Influence Transport Investment Decisions?", CTS Working Paper 2014:6, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Eliasson, J och M Lundberg (2012), "Do Cost-Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21", *Transport Reviews*, vol 32, s 29–48.
- Fridström, L och R Elvik (1997), "The Barely Revealed Preference behind Road Investment Priorities", *Public Choice*, vol 92, s 145–168.
- Hammes, J J (2013), "The Political Economy of Infrastructure Planning in Sweden", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol 47, s 437–452.
- Jansson, J-O och J-E Nilsson (1989), "Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?", *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 2, s 85–95.
- Knowles, R D (1981), "Malapportionment in Norway's Parliamentary Elections since 1921", *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, vol 35, s 147–159.
- Nellthorp, J och P Mackie (2000), "The UK Roads Review – A Hedonic Model of Decision Making", *Transport Policy*, vol 7, s 127–138.
- Nilsson, J-E (1991), "Investment Decisions in a Public Bureaucracy: A Case Study of Swedish Road Planning Practices", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol 25, s 163–175.
- Nyborg, K (1998), "Some Norwegian Politicians' Use of Cost-Benefit Analysis", *Public Choice*, vol 95, s 381–401.
- Odeck, J (1996), "Ranking of Regional Road Investment in Norway", *Transportation*, vol 23, s 123–140.
- Odeck, J (2010), "What Determines Decision-Makers' Preferences for Road Investments? Evidence from the Norwegian Road Sector", *Transport Reviews*, vol 30, s 473–494.
- Welde, M, J Eliasson, J Odeck och M Börjesson (2013), "Planprosesser, beräkningsverktyg och bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor – en sammenligning av praksis i Norge och Sverige", Concept-rapport 33, NTNU, Trondheim.