

Bokanmälningar

Birgitta Swedenborg (red): Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?

SNS Förlag, 2001, 91 s.

I denna angelägna och läsvärda bok, som redigerats av docent Birgitta Swedenborg, SNS, granskar sju av landets ledande forskare och experter i trafikekonomi och trafikpolitik i var sin uppsats 2001 års infrastrukturproposition. I min recension kommer jag framför allt att uppmärksamma tre centrala uppsatser i boken, nämligen de som är skrivna av Lars Hultkrantz, Jan-Eric Nilsson och Jan Owen Jansson.

I regeringens proposition avsätts 364 miljarder kronor för satsningar på vägar och järnvägar fram till år 2015. Forskarnas slutsats är kort och gott att denna satsning innebär ett ”gigantiskt resursslöseri”, i synnerhet satsningen på järnvägar med 100 miljarder kronor.

En grundläggande fråga är utifrån vilket mål som regeringen gör sina satsningar? Den första uppsatsen efter Birgitta Swedenborgs inledning är skriven av professor Lars Hultkrantz under rubriken ”Trafikpolitikens mål och medel”. Hultkrantz efterlyser en analys i propositionen av målkonflikterna mellan vinster i restid och vinster i minskat antal döda och allvarligt skadade i trafiken. Han menar också att regeringens proposition är ”märkligt kortfattad” när det gäller en diskussion av nya ekonomiska styrmedel.

Hultkrantz upplägg tyder på att han tar för givet att regeringens mål är att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning, dvs till nytta för någon och till skada för ingen, och att dess politik skall bedömas utifrån ett sådant givet mål. Men regeringens mål kan vara ett annat, nämligen att fördela resurser mellan olika regioner, dvs ett slags fördelningsmål. Mycket tyder på att regeringens mål är att bedriva en sådan ”jultomtepolitik”. I så fall borde regeringens politik bedömas utifrån hur väl den uppnår ett sådant fördelningsmål genom de valda medlen. Låt mig förtydliga min punkt med ett exempel från bostadsområdet. Här har den statliga politiken sedan decennier utgått ifrån ett fördelningsmål. Då gäller det att se efter hur väl regeringen lyckats med att uppnå detta mål med hjälp av de valda medlen, dvs främst hyresreglering och subventioner till byggandet. Allt tyder på att regeringen har lyckats dåligt med detta samtidigt som det har medfört ett stort slöseri med resurser. Man kan visa att med jämviktshyror samt subventioner direkt till de individer som regeringen vill gynna uppnår man dess mål betydligt mera träffsäkert samt till avsevärt lägre kostnader; se bland andra Andersson [1999,

2001]. En liknande målanalys av trafikpolitiken skulle ha gett ett mera fast fundament för författarnas bedömningar och slutsatser.

Givet ett mål om samhällsekonomisk effektivitet kritiserar Hultkrantz i sin uppsats, liksom Jan-Eric Nilsson i sin, regeringen för att den i sin proposition ger fortsatt klartecken för ett antal samhällsekonomiskt olönsamma jätteprojekt trots att ytterligare kraftiga resursförstärkningar måste tillföras, såsom för tunneln genom Hallandsåsen, för Botniabanan samt för byggandet av Citytunneln i Malmö. Den beräknade totalkostnaden för dessa jätteprojekt uppgår i dagsläget till över 26 miljarder kronor. Efter havereringen av projektet med en tunnel genom Hallandsåsen avdelar nu regeringen nya resurser, 4,5 miljarder kronor efter de 2 miljarder som hittills spenderats till stor skada för miljön i området.

Botniabanan får också mer pengar, sammanlagt 10,9 miljarder kronor. När den ansvarige ministern Björn Rosengren i TV skulle försöka försvara de ökade utgifterna, sa han att regeringen vill ta ett samhällsekonomiskt ansvar och även räkna med miljövinster av en sådan satsning. Då den påläste journalisten påpekade att sådana vinster redan var inräknade i den osäkra samhällsekonomiska kalkyl som förelåg, blev Rosengrens argument att det var regeringens erfarenhet att kostnaderna för stora projekt har en benägenhet att växa med tiden: "Se bara på Citytunneln i Malmö. Den var först kalkylerad till 3 miljarder. Nu är kostnaderna uppe i sex miljarder". För detta projekt avdelar nu regeringen 8,8 miljarder i sin proposition utan någon beräkning av vilka värden som kan tänkas balansera dessa kostnader och utan någon särskild motivering.

Samtidigt driver regeringen i sin proposition linjen att trafikverken i sina prioriteringar skall rangordna och genomföra projekten efter deras samhällsekonomiska lönsamhet. Hultkrantz skriver att proposi-

tionen "innehåller en övertygande argumentation för att investeringar och underhållsåtgärder avvägs på grundval av en omsorgsfull samhällsekonomisk lönsamhetsberäkning". Han tillägger dock att "glädjen grumlas något av att regeringen inte följer denna princip i sitt eget handlande". Frågan är hur regeringen skall få trafikverken att ta sådana propåer på allvar när den själv totalt negligerar samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler och föregår med dåligt exempel? Regeringens tal om samhällsekonomi framstår mot denna bakgrund som enbart läpparnas bekännelse. "Samhällsekonomisk analys när det passar!" är Hultkrantz kommentar. Han tolkar regeringens politik som uttryck för att den lever kvar i föreställningsvärlden att de trafikpolitiska problemen i första hand skall bemästras genom utbyggnad och underhåll av infrastrukturen. Jag känner alltför väl igen denna syn från den tidigare bedrivna bostadspolitiken. Det gällde att bygga bort bristen, kosta vad det kosta vill.

Hur kan ett sådant slöseri med samhällets resurser äga rum? Den förklaring som framförs av fil dr Jan-Eric Nilsson, forskningschef för Väg- och Transportinstitutet, i hans uppsats "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer" har att göra med den roll som spelas av särintressenas företrädare. Trafikprojekten finansieras ofta på nationell nivå medan deras fördelar till stor del är lokala, dvs kommer främst vissa regioner tillgodo. Därför får regionala och lokala politiker incitament att finna infrastrukturprojekt i sin region som kan bekostas av alla skattebetalare i landet. Varje regions politiker upplever sig som vinnare när de får stöd för "sina" respektive regionala projekt. Detta tyder, menar jag, på att det är något slags fördelningsmål som *de facto* är bestämmande för regeringens trafikpolitik. Men, som Birgitta Swedenborg framhåller i sin inledning, alla riskerar att förlora när hela notan skall betalas, eftersom alla regioner skat-

tevägen måste vara med och betala för alla de samhällsekonomiskt olönsamma projekten.

Jan-Eric Nilsson driver tesen att Sverige har en process för planering av infrastruktur som medför stora risker för att samhällsekonomiskt olönsamma projekt genomförs samtidigt som åtgärder som vore mera lämpliga att vidta aldrig kommer till stånd. Nilsson föreslår flera lösningar av de institutionella problemen, som mera av externa granskningar av kalkylunderlag som dessutom tas på allvar av politikerna, att kostnadsöverskridanden över en viss övre gräns leder till en omprövning och inte som nu att nya friska pengar utan vidare spisning kastas efter dåligt förvaltade, att riktlinjer utarbetas för finansiering av projekt med stora lokala och regionala effekter så att man får till stånd ett finansieringssystem som tvingar dem som drar störst nytta av ett projekt att också vara med och svara för merparten av finansieringen.

När boken presenterades på en konferens anordnad av SNS, fick den goda recensioner i form av ett par huvudledare i DN: "En politik som spårat ur" (25 februari) samt i Svenska Dagbladet: "Bortslösade miljarder" (22 februari), båda med en klar udd mot regeringen. I dessa ledare kommenterades dock inte en ytterligare uppsats av stort intresse i boken, nämligen "Trafikpolitik för Stockholm" av professor Jan Owen Jansson. Regeringen har tillsatt en särskild utredning, Stockholmsberedningen, för att hantera transportproblemen i Stockholm. Eftersom man enligt Jansson varken i Stockholmsberedningen eller regeringens infrastrukturproposition har lyckats identifiera problemet med stockholmstrafiken känner han stor oro för att man kommer att "köra vidare i de gamla hjulspåren och plocka fram det ena efter det andra av de skrinlagda, samhällsekonomiskt olönsamma vägprojekten i det gamla Dennispaketet". Dessutom utan vägtullar. Dennispaketet, vars beräknade kostnader hade skenat iväg till 40

miljarder, skrotades år 1997. Istället presenterades det s k Inespaketet. Det som blev kvar i det nya paketet var det samhällsekonomiskt mycket olönsamma jätteprojektet Södra länken. Jansson skriver: "Man skulle ha kunnat tro att superdyra biltunnlar inte längre skulle komma ifråga, men av spillrorna i det år 1997 havererade Dennispaketet blev det märkligt nog Södra länken som räddades över till det snabbt hopradsade Inespaketet, och staten ökade sitt bidrag till investeringar i Stockholms transportinfrastruktur från 4 till 6 miljarder kronor! Södra länken är nu under slutförande. Förlustprojekt nummer två enligt Jansson, Norra länken, är nu inte bara på tal utan har fått statliga pengar sig tilldelade. Västerleden, omdöpt till "Förbifart Stockholm", är nästa förlustprojekt på dagordningen i Stockholm. I sinom tid blir det nog aktuellt även med Österleden, tror Jansson.

Enligt Jansson är grundfelet med dessa förslag till lösningar på trafikkaoset i Stockholm en felaktig analys: "Det är inte infartslederna utan 'portarna' in till innerstaden som utgör flaskhalsarna". Om målet är att uppnå samhällsekonomisk effektivitet gäller det att minska på den biltrafik som har sina målpunkter i city och försöka flytta över denna trafik till kollektivtrafiken. Detta bör ske dels genom att priset för bilresor i rusningstid höjs med användning av modern teknik som i Singapore, dels genom en utbyggd kollektivtrafik. Vad gäller kollektivtrafiken föreslår Jansson bland annat en utbyggnad av spår från Älvsjö via en Liljeholmsgren och en Kungsholmsbana via Fridhemsplan och Karlberg för att minska på Stockholms starkt monocentriska struktur, där alla spår söderifrån går genom den s k getingmidjan med Centralstation som målpunkt. Jansson menar att intäkterna från bilavgifterna är den "naturliga" finansieringskällan för nyinvesteringar i kollektivtrafiken.

Min invändning är att strängt taget så vore det "naturligt" att de som drar nytta av kollektivtrafiken också är de som beta-

lar för den, dvs genom biljettpriser. I andra hand bör stockholmarna, som rimligtvis är de som mest kommer att utnyttja denna trafik, betala genom kommunala skatter. Samma sak bör naturligtvis gälla för de samhällsekonomiskt lönsamma vägprojekten i stockholmsområdet. Exempel på sådana finns ju även om Jansson inte diskuterar sådana i sin uppsats. Om man skall införa bilavgifter som uppfyller kravet på samhällsekonomisk effektivitet, dvs att bilisterna hålls skadeslösa (paretokriteriet uppfylls), skall bilavgifterna istället användas för att kompensera bilister som pendlar till city. Detta kan exempelvis ske genom en lägre fordonskatt för dessa bilister. Ett införande av bilavgifter skulle leda till stora vinster för de kvarvarande bilisterna i form av minskade restider, inte minst då för alla gods transporter till och från city, restidsvinster som mycket väl kan innebära att dessa bilister kommer att bli mer än väl kompenserade enbart genom dessa. Lösningen med kompensationer så att alla bilister hålls skadeslösa, dvs även de som slutar att åka bil på grund av avgifterna, borde kunna vara politiskt tilltalande. Om denna lösning bekantgjordes på ett effektivt sätt, skulle kanske den rigida inställning till bilavgifter, även efter decennier av livlig debatt, som moderatledare i Stockholm ger prov på kunna effektivt torpederas, i varje fall på ett intellektuellt plan. Då skulle de nämligen inte kunna fortsätta med sitt nejsägande gentemot bilavgifter med hänvisning till att man genom straffavgifter tvingar deras, enligt sina tidningsartiklar, "kärntrupper" låginkomsttagarna bort från vägarna. Med kompensation skulle flera av dem, liksom flera höginkomsttagare, *fritt välja* att åka kollektivt.

Fil dr Carl Melin för i sin uppsats fram hypotesen att regeringens stora felsatsning på järnvägar görs för att den socialdemokratiska regeringen därigenom kunna "köpa" miljöpartiets och vänsterpartiets röster för att få ett tillräckligt parla-

mentariskt underlag för sin proposition i riksdagen. Fil dr Per Kågesson, som företräder miljöintressen, menar i sin uppsats "Infrastrukturpropositionen och miljömålen" att regeringen avstått från att diskutera hur transportsektorn ska kunna klara de miljöpolitiska målen. Han finner att regeringen och dess stödpartier, som miljöpartiet, gjort en felaktig prioritering genom sina satsningar på järnvägstrafiken.

En huvudslutsats från boken är att granskningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna av politiska beslut, kanske då inte bara på trafikområdet, bör stärkas avsevärt. I Sverige finns det institutioner av typ Riksdagens revisorer, ett budgetkontor inom Utredningstjänsten i riksdagen samt SIKA på trafikområdet som gör samhällsekonomiska analyser åt regeringen; se fil dr Åke Dahlbergs respektive tekn dr Staffan Widlerts inlägg i boken. Men regeringen nonchalerar de analyser och granskningar som dessa utför. I sin inledning uppmärksammar Birgitta Swedenborg att den amerikanska kongressen har ett eget politiskt oberoende budgetkontor, Congressional Budget Office (CBO), med en stark bemanning och professionell kompetens, vars kalkyler den amerikanska kongressen är bunden till i sina budgetbeslut. Hur en motsvarighet i Sverige bör se ut kan diskuteras. Lagrådet finns som en institution som kan förhindra lagstridiga förslag. Det skulle sannerligen behövas en motsvarande institution i riksdagen som förhindrar sådana projekt som diskuterats ovan. Jag instämmer sålunda i avslutningen på DN:s huvudledare: "Att det behövs någon form av institutionella spärrar mot miljöslöseri står helt klart".

Som framgått ovan tror jag att boken skulle ha vunnit på att starta i en tolkning av om det är ett fördelningsmål eller ett mål om samhällsekonomisk effektivitet som ligger till grund för regeringens trafikpolitik. I övrigt har jag inga större invändningar utan anser att SNS är att gratulera till publiceringen av denna mycket

angelägna bok och rekommenderar den varmt till läsning. Man kan bara hoppas att även berörda politiker läser boken och tar till sig de utmärkta analyser som författarna var och en för sig och tillsammans har presterat. Men det är nog att hoppas på för mycket.

ROLAND ANDERSSON
professor emeritus, KTH, Stockholm

Referenser

- Andersson, R, [1999], "Attractive Cities. An Economic Analysis", Byggforskningsrådet.
- Andersson, R, [2001], "Hyresregleringen och stadsbyggandet", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 2, s 129–138.
- Dagens Nyheter*, [2001], "En politik som spårat ur", 25 februari 2001.
- Svenska Dagbladet*, [2001], "Bortslösade miljarder", 22 februari 2001.