

Stora förlustprojekt

Diskussion utifrån Citybanan och höghastighetsbanor

Flera stora järnvägsprojekt genomförs i landet trots att kalkyler visar att de är förlustprojekt. Projekten leder dessutom till stora kostnadsöverdrag, i genomsnitt med 28 procent. Regeringens utredare trafikdirektör Hans Rode föreslog att en tunnelbana kallad Citybanan ska byggas genom centrala Stockholm, trots att kalkylen visar en förlust på 4,8 miljarder kr. Bygget är nu i full gång. Regeringens utredare generaldirektör Gunnar Malm föreslår att höghastighetsbanor ska byggas genom landet till gigantiska kostnader. Det kan bli nästa stora förlustprojekt. Projekt baserade på glädjekalkyler bör förhindras.

Flera stora samhällsekonomiskt olönsamma transportprojekt genomförs i landet såsom Citybanan, en sex kilometer lång tunnel under centrala Stockholm. Då den nya borgerliga regeringen tillträdde år 2006 var den kritiskt inställd till att ge klartecken till detta mycket kostsamma projekt som redan då var på gång att byggas. Skälet var att de beräknade kostnaderna hade fördubblats från ca 8 miljarder till ca 16 miljarder kr på ett par år. I november år 2006 tillsattes trafikdirektör Hans Rode för att göra en snabbutredning om förutsättningarna för att öka spårkapaciteten genom centrala Stockholm genom ett extra spår i ytläge. Rode beställde från konsultbolaget Transek en samhällsekonomisk bedömning av ett sådant ytspår, kallat Ytspåret, men också av Citybanan. Konsultbolagets utredning förelåg snabbt, i december 2006. Dess kalkyl visade på en förlust på 3,1 miljarder kr för Ytspåret och på 4,8 miljarder kr för Citybanan. Trots detta rekommenderade Rode (2006) att Citybanan byggas. Bygget av Citybanan är i full gång sedan regeringen beslutat i enlighet med Rodes rekommendation.

Höghastighetsbanor genom landet är ett högaktuellt ännu mer gigantiskt projekt som har föreslagits av regeringens utredare, generaldirektör Gunnar Malm. Det uppges kosta 125 miljarder kr eller mer. Flera transportekonomer gör bedömningen att de beräkningar som rekommendationen vilar på också är en glädjekalkyl (Hultkrantz 2009; Nilsson och Pydokke 2009; Kågeson 2010a, 2010b).

Här presenteras först litteratur om kostnadsöverskridanden vid stora projekt (Flyvbjerg m fl 2003) samt exempel på stora och samhällsekonomiskt olönsamma järnvägsprojekt i landet med stora kostnadsöverskridanden. Sedan granskas konsultbolaget Transeks kalkyl för Citybanan samt Rodes rekommendationer att bygga och finansiera denna bana. Därefter granskas förslaget om att bygga höghastighetståg genom landet. Slutligen

ROLAND ANDERSSON

är nationalekonom och professor emeritus vid Enheten för bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm. Hans verksamhet har varit inriktad på välfärds-teoretiska tillämpningar som *cost-benefit*-analys och pris-sättningsprinciper för offentlig verksamhet. Han har forskat på frågor inom områden som stadsbyggnad, transporter, bostäder, energi, skola samt lärosäten och regionala innovationer. rolanda@abe.kth.se

Professorerna Jan-Eric Nilsson, Väg- och Trafikinstitutet (VTI) och Hans Wijkander, National-ekonomiska institutionen, Stockholms universitet, har läst min artikel och jag tackar för värdefulla synpunkter.

presenteras förslag till åtgärder för hur stora samhällsekonomiskt olönsamma projekt skulle kunna undvikas.

1. *Cost-benefit*-analys och kostnadsöverskridanden vid stora projekt

Riksdagen har beslutat att nya trafikanläggningar ska prövas på grundval av samhällsekonomiska utvärderingar som är en vedertagen metod för att utforma beslutsunderlag på transportområdet. Pionjärarbetet när det gäller järnvägsbanor är Foster och Beesleys *cost-benefit*-analyser av tunnelbanan Victoria Line i London (1963, 1965). Standardverken i Sverige för samhällsekonomiska bedömningar är Peter Bohms arbeten (1974, 1978; Andersson och Bohm 1981). En färsk bok om *cost-benefit*-analys är Boardman m fl (2006). Statens Vägverk gav i rapportserien ”Angelägenhetsbedömning av väg- och gatubyggnadsprojekt” redan 1981 en ingående beskrivning av denna metodik för vägprojekt. Det kom dock att dröja innan denna metodik slog igenom i Vägverkets prioriteringar av olika projekt enligt en analys av Jan-Eric Nilsson (1991). En ansenlig del av anslagen användes för vägar ”of national significance”. Resten har delats mellan de olika länen och även mellan kommunerna efter bedömningar om rättvisa (Nilsson 1991, s 173). Numera prioriterar dock Vägverket sina projekt efter den samhällsekonomiska lönsamheten. Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler (ASEK) har tagit fram ekonomiska värden för tid, koldioxidutsläpp, andra luftföroreningar, trafiksäkerhet m m som rekommenderas vid samhällsekonomiska bedömningar inom transportsektorn.

Vid granskningar av ett antal stora projekt som genomförts i Europa har Flyvbjerg m fl (2003) och Priemus m fl (2008) funnit att de beräknade intäkterna för infrastrukturprojekt vanligen överskattas medan kostnaderna underskattas. Genom att jämföra ex ante- och ex post-kalkyler fann forskarna kostnadsöverskridanden på i genomsnitt ca 45 procent. Flyvbjerg (2008) varnar för glädjekalkyler som beslutsunderlag när det gäller stora projekt som regionala intressegrupper och andra särintressen för fram som ska bekostas av allmänna skattemedel via staten.

Under det senaste decenniet har det i Sverige byggts flera stora järnvägsprojekt för vilka stora kostnadsöverskridanden har uppkommit, i genomsnitt med 28 procent (Nilsson och Pydokka 2009). Projektet fullföljs dock som regel hur stora kostnadsöverskridanden det än blir. Antagligen framstår det som alltför förargligt att avbryta projekten när stora resurser redan har spenderats på ett projekt som då blir pengar kastade i sjön. Exempel på aktuella, stora samhällsekonomiskt olönsamma, transportprojekt i landet är tunneln genom Hallandsåsen, Citytunneln i Malmö och Botniabanan. I den ursprungliga budgeten uppgick den beräknade kostnaden för tunneln under Hallandsåsen till 900 mkr. Tunnelbygget havererade och blev en miljökatastrof men projektet fullföljs. I dag räknar Banverket med att slutsumman kommer att bli 10,5 miljarder kr i 2008 års penningvärde (ban-

verket.se). Riksdagens revisorer (2000) anlidade landets främsta transportekonomer för att granska det samhällsekonomiska värdet av Citytunneln i Malmö och Botniabanan. Båda dömdes ut som samhällsekonomiskt olönsamma. Citytunneln i Malmö var först budgeterad till 3 miljarder. Nu när den är färdig kommer den att ha kostat över 10 miljarder kr. Enligt regeringens proposition skulle Botniabanan kosta 8,4 miljarder att bygga. Den mest positiva kalkylen vid den tiden kom fram till *break-even*. Nu räknar man med att den kommer att kosta nästan dubbelt så mycket som regeringens ursprungligen uppgav i sin proposition. Dessa projekt är nu på väg att avslutas. Ett ytterligare ännu mer kostsamt projekt är Norrbottenbanan. Detta projekt förhandlades fram i en uppgörelse mellan Göran Persson i den förra socialdemokratiska regeringen och Miljöpartiets representant Peter Eriksson från Kalix i just Norrbotten.

Banverket (2003) har beräknat att banan kommer att kosta 19–25 miljarder beroende på vilka sträckningar som byggs. Man har funnit ”att samtliga utredningsalternativ är samhällsekonomiskt olönsamma” (s 78).

Denna bana har nu lagts på is tills vidare. I stället har regeringen efter rekommendation av sin utredare Hans Rode beslutat att bygga Citybanan i Stockholm.

2. Citybanan

Citybanan innebär att två nya spår byggs i en sex kilometer lång tunnel mellan Stockholms södra och Tomtebodan som beräknas kunna tas i bruk år 2016. Bakgrunden till Citybanan är att det endast finns två spår genom den sk getingmidjan i centrala Stockholm, som pendeltåg, regionaltåg, fjärrtåg och godståg måste samsas om. Spåren utgör en flaskhals för tågtrafiken med förseningar som följd.

Det senaste projektet inom järnvägsområdet är förslaget att bygga höghastighetsbanor från Stockholm till Göteborg via Jönköping och från Jönköping till Malmö. Det har av regeringens utredare generaldirektör Gunnar Malm kostnadsberäknats till gigantiska 125 miljarder kr. Utredaren rekommenderar regeringen att bygga dessa banor trots att han fått bister kritik av sina egna sakkunniga i särskilda yttranden och trots att han själv varnar för risker för att banorna kan komma att kosta mer.

Transek utredning om Citybanan

I en kalkyl utförd av konsultbolaget Transek som beställts av regeringens utredare Hans Rode jämförs Citybanan med ett alternativ kallat Ytspåret, ett nytt spår i ytläge. Nollalternativet till Citybanan och Ytspåret skulle innebära omfattande upprustningar och standardhöjningar på bl a växlar och signalsystem för dryga två miljarder kr samt dessutom plattform- och gångtunnelombyggnader för 400 miljoner kr. Inga ytterligare spår byggs då. Såväl Ytspåret som Citybanan ger större kapacitet, isynnerhet Citybanan i en utbyggnadsetapp 2.

Om man går till Banverkets utredning ”Citybanan i Stockholm” (2002:04) finner man att de totala kostnaderna för banan vid denna tid beräknades till dryga 8 miljarder kr medan ökade biljettintäkter för banan beräknades till dryga 2 miljarder kr. I Transeks utredning finns detta inte omnämnt, långt mindre någon kommentar till varför de totala kostnaderna för Citybanan fördubblades från dryga 8 miljarder till ca 16 miljarder kr på några få år och varför biljettintäkterna förväntas öka från dryga 2 till 5,3 miljarder kr. Eftersom det var just fördubblingen av kostnaderna på ett par år som kom regeringen att tveka till en fortsatt utbyggnad är det förvånande att denna kostnadsutveckling inte har kommenterats.

I tabell 1 presenteras de intäkter och kostnader som Transek har beräknat för Citybanan och Ytspåret. Skillnaden i kapacitet mellan alternativen uttrycks på intäktssidan genom beräknade skillnader i värden för kortare väntetider, fler avgångar, kortare åktider etc. Det sägs att ”Dessa alternativ jämförs med ett Nollalternativ” (s 6). Men Nollalternativet utreds inte närmare och presenteras inte heller i kalkylen. Det är förvånande. Kalkylen i tabell 1 visar att de båda studerade alternativen kommer att ge betydande förluster. Citybanan ger störst underskott med 4,8 miljarder kr mot 3,1 för Ytspåret (i 2006 års penningvärde). Transek har också beräknat nettonuvärdeskvoter (NNK) som är förlusterna per insatt krona som för Citybanan blir -0,25 och för Ytspåret -0,37. Den slutsats som dras av konsultbolaget på grundval av de beräknade nettonuvärdeskvoterna är att ”Citybanan är mer lönsam än Ytspåret” (s 13, 49). Men båda projekten är förlustprojekt. Dessutom är förlusterna större för Citybanan än för Ytspåret. Detta förhållande kommenteras inte i rapporten utan konsultbolaget väljer att lägga rangordningen av de negativa nettonuvärdeskvoterna till grund för sin vilseledande slutsats. Utfallet förklaras av att trots att förlusterna är större för Citybanan så är dess kostnader mer än dubbelt så höga som för Ytspåret. Därför uppkommer en något högre negativ nettonuvärdeskvot för Citybanan än för Ytspåret. Felet med att använda nettonuvärdeskvoter som kriterium i ett fall som detta hänger sålunda samman med att Citybanan, trots sina större förluster, kommer att framstå som mer lönsam än Ytspåret, på grund av att den är dubbelt så kostsam. Det blir dubbelt absurt: ett projekt med större förluster väljs för att det är mer än dubbelt så dyrt. Men man bör avstå från projekt med stora förluster och mycket höga kostnader och i stället satsa på lönsamma projekt, isynnerhet vid förekomsten av budgetrestriktioner. Frågan är hur konsultbolaget har kunnat komma till slutsatsen att ”Citybanan är mer lönsam än Ytspåret”, något som upprepas på flera ställen i rapporten. Kan det vara så att det var den slutsats som beställaren av kalkylen Hans Rode önskade? Hur som helst, konsultbolagets vilseledande slutsats har bäddat för Rode att dra samma slutsats.

I kalkylen har tagits med en post på 1 200 miljoner kr under rubriken ”Sunk costs” med hänvisning till att det är ”använda medel som inte kan återfås”. Denna post har inte i kalkylen att göra. Men att Banverket redan

| | Ytsp | Cb etapp 1 |
|--------------------------------|--------------|---------------|
| Kortare väntetider p-tåg | 2 800 | 4 500 |
| Kortare väntetider reg-tåg | 1 200 | 2 100 |
| Fler avgångar fjärrtåg | 0 | 800 |
| Kortare åktider p-tåg | 0 | 2 500 |
| Kortare byte SthC | 0 | 2 600 |
| Längre till ytan SthC | 0 | 0 |
| Bättre byte Odenplan | 0 | 1 600 |
| Ökad punktlighet | 500 | 2 100 |
| Skip-stop-vinst | 20 | 60 |
| <i>Summa kollrestidvinster</i> | <i>4 500</i> | <i>16 200</i> |
| Ökade biljettintäkter | 2 700 | 5 300 |
| Ökade driftskostnader trafik | -3 400 | -6 700 |
| Merkostnad tunneltrafik | 0 | -500 |
| Inbesparat brounderhåll | 1 300 | 0 |
| Minskade skatteintäkter | -200 | -400 |
| Banhållare | -100 | -100 |
| Vägträngsel | 200 | 600 |
| Emissioner/olyckor | 400 | 1 100 |
| <i>Summa nyttor</i> | <i>5 500</i> | <i>14 100</i> |
| Investeringskostnad | 6 500 | 15 900 |
| "Sunk costs" | 0 | -1 200 |
| Total kostnad | 6 500 | 14 700 |
| Inv.kostnad inkl skf/disk. | 8 400 | 18 900 |
| Nettonytta | -3 100 | -4 800 |
| NNK | -0,37 | -0,25 |

Tabell 1
Transeks utredning
om Citybanan och
Ytspåret (miljoner kr)

hade spenderat 1200 miljoner kr för Citybanan vid denna tid kan ha bidragit till Rodes rekommendation att bygget ska få fortsätta. Så kastas goda pengar efter dåliga.

Rodes analys

Rode har för sin rekommendation att Citybanan bör byggas också tagit fasta på de positiva sysselsättningseffekter som man har pekat på i Transeks utredning (Rode 2006, s 20). Enligt Rode kommer nämligen Citybanan genom sådana effekter att generera ett positivt resultat som på längre sikt kommer att väga upp de förluster som Citybanan enligt Transeks kalkyl leder till. Men inte heller han presenterar några beräkningar av värden på sådana effekter. Därför finns inga belägg för hans påstående att dessa värden skulle kunna uppväga de förluster med Citybanan som Transeks kalkyl visar på. Om det är först på längre sikt som sådana positiva sysselsättningseffekter uppkommer, borde man avvakta med att bygga banan tills dess. I *cost-benefit*-analyser är det dels för tider med lågkonjunktur, dels för områden med s k strukturell arbetslöshet som det finns anledning att som värden

räkna med mellanskillnaden mellan marknadslön och alternativkostnad i verksamhet som icke sysselsatt (Bohm 1974; Andersson 1984). Stockholmsregionen dras inte med någon strukturell arbetslöshet och har landets bäst integrerade arbetsmarknad. Det är andra regioner i landet som i första hand skulle behöva insatser för att råda bot på arbetslöshet.

Kapacitetsproblemen i Stockholm har konsekvenser för tidtabellshållningen ute i landet. Här finns en nyttopost som inte är med i kalkylen varken för Ytspåret eller Citybanan på grund av svårigheterna att beräkna värdet för en sådan post. Rode kunde ha tagit fasta på och diskuterat en sådan nyttopost. I stället ordar han mycket om att positiva sysselsättnings effekter kommer Stockholmsregionen till godo. Som ska visas nedan är hans argument inte hållbara.

Rode utgår från Transeks vilseledande formulering att ”Citybanan är mer lönsam än Ytspåret” (Transek 2006, s 49). Detta förlustprojekt bör inte genomföras, allra minst eftersom det visar på störst förlust av de två utredda alternativen. Rodes framhåller att andra järnvägsprojekt har varit förlustprojekt som skäl för att Citybanan bör byggas. Men att andra projekt i landet också har varit förlustprojekt är inte ett bra argument för att rättfärdiga att det byggs ytterligare ett förlustprojekt.

Flyvbjerg m fls granskning av ett antal stora infrastrukturprojekt som genomförts i Europa visar nästan genomgående på att värdena har överskattats samtidigt som kraftiga kostnadsöverskridanden har uppkommit. Deras studier omnämns varken i Transek utredning eller i Rodes. I stället påstår Rode att de positiva effekterna i efterhand ofta visar sig vara större än vad man trott i förstudien, tvärtemot vad Flyvbjerg m fl har visat. Rode visar sålunda en benägenhet att övervärdera tveksamma och osäkra poster på intäktssidan och bortser från risker för kostnadsöverskridanden. Det är således här fråga om just en sådan glädjekalkyl som Flyvbjerg varnar för. Det finns uppenbarligen de som gärna vill se att Citybanan byggs, kosta vad det kosta vill. Kan det faktum att 1200 miljoner kr redan spenderats på Citybanan ha spelat in och skulle ha varit resurser som Banverket satsat helt i onödan om man inte fortsatt med bygget? Goda pengar bör inte spenderas i ett projekt bara för att man redan har kastat dåliga pengar i det.

Finansiering

Enligt avtal mellan Banverket, Stockholms stad och Stockholms läns landsting kommer de senare att betala 4,1 miljarder kr för Citybanan. Rode föreslår dessutom en omfördelning från Banverkets framtida projekt motsvarande 6,7 miljarder kr. Kapital ska föras över till Citybanan från andra projekt som i stället läggs på is. Banverket bedömer att de planerade projekten Norrbottenbanan, Ostlänken, Mölnlycke-Rävlanda, Falun-Borlänge, Ängelholm-Helsingborg och Lund-Staffanstorps-Dalby därmed inte går att genomföra vid en sådan omfördelning. Citybanan kostar ca 15,9 miljarder kr minus 1,2 miljarder i resurser som redan har förbrukats (”sunk costs”) medan Ytspåret kostar 6,5 miljarder kr (i Transeks kalkyl anges *också* en

kostnad på 18,9 miljarder kr). Citybanan är alltså ca $14,7 - 6,5 = 8,2$ miljarder kr dyrare. Om Ytspåret i stället byggdes, skulle 8,2 miljarder kr kunna användas i andra projekt runt om i landet.

Ruotsalainen m fl (2009) menar att Rode inte tar hänsyn till värdet av resurserna i alternativ användning. Därför skulle kostnaden på 6,7 miljarder kunna vara underskattad om alternativkostnaden för detta kapital är större än 6,7 miljarder kr, eftersom en finansiering ska ske på bekostnad av de bortprioriterade projekten i och med att Rode inte tar hänsyn till eventuella nettovinster från bortprioriterade projekt. Detta är i princip en riktig synpunkt. Men bland de projekt som kommer att behöva senareläggas då Citybanan byggs finns Norrbotniabanan. Det är ett ytterligare stort samhällsekonomiskt olönsamt projekt. Huruvida det finns några ytterligare alternativkostnader för Citybanan att räkna med beror på om vinsterna från de övriga bortprioriterade projekten mer än väl kan uppväga förlusterna från Norrbotniabanan.

Men det finns ytterligare en alternativkostnad att beakta. Rode menar att positiva sysselsättningseffekter skulle komma Stockholmsregionen till godo genom Citybanan. Men genom hans förslag till finansiering genom att senarelägga andra projekt går de regioner där dessa projekt skulle komma till stånd miste om motsvarande eller för dem eventuellt ännu viktigare sysselsättningseffekter. Detta är något som Rode inte uppmärksammar. Hans argument om att positiva sysselsättningseffekter skulle uppväga den stora förlusten för Citybanan håller sålunda inte i en samhällsekonomisk bedömning som avser effekterna för hela landet.

Att Rode har förordat en utbyggnad av Citytunneln har applåderats av Stockholmsregionens kommunalråd. Det är inte att undra över, eftersom av det totala beloppet på ca 16 miljarder behöver Stockholmsregionen endast betala 25 procent. Staten får stå för resten, 75 procent. Det argument som har framförts för denna ordning är att utbyggnaden är en riksangelägenhet. Men eftersom Stockholmsregionens pendeltåg ska gå i Citybanans två nya spår, får denna regions invånare största nytta av projektet. Frågan är om Stockholmsregionens kommunal- och landstingsråd skulle ha varit lika entusiastiska om de i stället hade fått stå för merparten av kostnaderna, vilket skulle ha varit en rimligare fördelning.

Skåne fick den samhällsekonomiskt olönsamma Citytunneln och Norrland den likaså samhällsekonomiskt olönsamma Botniabanan. Skulle Norrland också få den samhällsekonomiskt olönsamma Norrbotniabanan som beslutats i förhandlingar mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet? Nej, nu var det Stockholmsregionens tur. Man fick den samhällsekonomiskt olönsamma Citybanan. Vår inte särskilt originella hypotes är att det är politiska föreställningar om någon slags rättvis fördelning mellan de olika regionerna som blir avgörande då det ska beslutas om stora transportprojekt på bekostnad av målet om den samhällsekonomiska lönsamheten. Denna ordning innebär ett stort slöseri med resurser. Satsningarna på stora olönsamma projekt innebär att utrymmet för lönsamma mindre projekt

minskar i samma mån. Detta är en effekt av att politiker på regional nivå via lobbying försöker dra åt sig så mycket som möjligt av de statliga pengar som regeringen delar ut till regionerna. Att stora olönsamma infrastrukturprojekt genomförs är inte enstaka olycksfall i arbetet utan uttryck för ett systemfel. Nuvarande statliga finansieringssystem inbjuder till att samhälls-ekonomiskt olönsamma transportprojekt kommer till stånd på bekostnad av lönsamma projekt.

3. Höghastighetsbanor – nästa gigantiska förlustprojekt

Risken finns att nästa stora förlustprojekt i landet kommer att bli höghastighetsjärnvägar genom landet, nämligen Götalandsbanan (Stockholm-Jönköping-Göteborg) och Europabanan (Jönköping-Malmö). Konsultbolaget WSP (tidigare Transek) har på Banverkets uppdrag genomfört en samhälls-ekonomisk kalkyl som visar att intäkterna för Götalandsbanan inte uppgår till mer än 80 procent av de beräknade kostnaderna. I sin granskning av denna kalkyl har Jan-Eric Nilsson och Robert Pydokke (2009) vid Väg- och Trafikinstitutet (VTI) funnit att man dessutom inte har räknat med några kostnadsöverskridanden, vilket normalt uppkommer för stora järnvägsinvesteringar. Regeringen tillsatte en snabbutredning (SOU 2009: 74) om höghastighetsbanor med generaldirektör Gunnar Malm som ordförande. Trots de gigantiska kostnaderna på 125 miljarder kr och trots att han själv varnar för att kostnaderna kan komma att bli ännu högre rekommenderar han att dessa banor byggs.

I Malms utredning refereras till en underlagsrapport från den s k järnvägsgruppen på Kungliga Tekniska högskolan (KTH) med nära kontakter med SJ som är positivt inställd till att höghastighetsbanor byggs (Fröidh och Nelldal 2008). Ett ampert yttrande refereras över underlagsrapporten som Banverket beställt av en tysk konsultfirma (Intraplan Consult, München). I underlagsrapporten rekommenderas höghastighetsbanor för att de skulle frigöra stambanornas spårkapacitet för godstrafik. Detta avfärdas av det tyska konsultbolaget med en torr ironisk formulering: det kan finnas mer kostnadseffektiva sätt att skapa kapacitet för godstrafik än att bygga höghastighetsbanor för persontrafik. Konsultbolaget varnar för utbyggnader av höghastighetsbanor mot bakgrund av de mycket kraftigt ökade kostnaderna för sådana banor i Tyskland.

Gunnar Malm visar att han är medveten om att projektets storleksordning medför risker som skulle kräva en fortsatt analys. Det blir därför egendomligt att han trots detta förordar att banorna byggs. Ännu märkligare blir hans rekommendation när man tar del av de särskilda yttranden som två av utredningens sakkunniga har lämnat. Peter Andersson vänder sig emot att man inte samtidigt har utrett ett jämförelsealternativ i form av en uppgradering och utbyggnad av stambanorna som skulle leda till avsevärt lägre kostnader. Nationalekonomen Lars Hultkrantz finner i sitt yttrande

att det är orealistiskt att räkna med att en framtida operatör skulle behålla nuvarande prisnivåer efter vilka resandemängden har beräknats. Resandemängden överskattas därför och därmed intäkterna. Dessutom har kostnader för nödvändiga utbyggnader av kapacitet i bl a Stockholm inte räknats med liksom samhällsekonomiska kostnader för skattefinansiering (sk skattefaktor 2) på kanske 25 miljarder kr. Dessutom har inga hänsyn tagits till att kostnadsöverskridanden har varit det normala vid järnvägsinvesteringar i landet. Hultkrantz nämner inte ordet glädjekalkyl men det är vad jag kommer att tänka på när jag sitter och läser hans yttrande.

Nilsson och Pydokka (2009) visar dessutom att de värden för minskade utsläpp av koldioxid som man räknar med i utredningen är orimliga. De menar att detta projekt är ett ytterligare exempel på att järnvägsinvesteringar som klimatpolitiska instrument är mycket överskattade och avfärdar detta projekt som ytterligare ett stort förlustprojekt. Per Kågesson (2010a), forskare och välkänd debattör inom områdena transporter, energi, klimat och miljö, menar i likhet med Nilsson och Pydokka att miljövinster inte är tillnärmelsevis så stora som man vill göra gällande i utredningen. Även han varnar för att kostnaderna kan bli ännu högre genom kostnadsöverskridanden. I stället förordar Kågesson en uppgradering och utbyggnad av stambanor såsom Ostlänken som enligt honom skulle ge ungefär samma nytta för halva kostnaden. Han utvecklade sin kritik närmare vid en konferens på Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) den 1 februari i år (Kågesson 2010b) i likhet med professor Arne Kaiser från KTH (2010). Kågessons framhöll att alla gillar att åka tåg – utom då de är försenade. Det kan vara skälet till att miljökraven vid utbyggnader av järnvägar enligt hans erfarenheter blir lägre än för vägbyggen.

Man frågar sig varför regeringen har valt att tillsätta denna snabbutredning och också varför utredaren har rekommenderat en utbyggnad av höghastighetsbanor, trots att han baserar sig på en glädjekalkyl. Lobbygruppen Europakorridoren som citeras i utredningen säger att ett sådant projekt måste bygga mer på politisk övertygelse än på traditionella beräkningsmetoder. Detta är en fingervisning om vad det är fråga om. Kan förklaringen till detta hastverk möjligen vara det faktum att infrastrukturministern ska lägga en infrastrukturproposition i mars månad? Det skulle antagligen sitta bra med något storslaget inför valet i höst – som höghastighetsbanor. I så fall bör finansministern som månar om landets ekonomi försöka hålla emot.

4. Åtgärder

Problemet med en begränsad spårkapacitet för järnvägstrafiken i Stockholms innerstad skulle ha kunnat utredas mer förutsättningslöst. Man skulle exempelvis ha kunnat överväga att införa trängselavgifter för tågtrafiken i Stockholms innerstad i form av ökade banavgifter för de tidpunkter då kapacitetsbristen är som värst. Sedan några år tillbaka har trängselavgifter införts vid tillfartsvägarna till Stockholms innerstad, högst under rusnings-

tiden till och från City. Förutom att lösa kapacitetsbristen skulle en sådan åtgärd ha lett till klirr i kassan i stället för motsatsen som blir fallet när man bygger en ny dyrbar bana.

Ett alternativ till Citybanan som man skulle ha kunnat utreda förutsättningslöst är Kungsholmsleden (Ahlstrand m fl 1999). Denna bana fanns med i Region 90 som en helt ny järnvägssträckning, en dubbelspårig pendeltågstunnel på sträckan Älvsjö-Liljeholmen-Fridhemsplan-Karlsberg-Tomtebodan. En sådan bana skulle ha minskat trycket vid Centralen genom att frigöra spårkapacitet där. Den skulle dessutom leda till en mer flerkärnig stadsstruktur. Viktigast av allt, det var ett i jämförelse med Citybanan billigt alternativ, beräknat till 4,5 miljarder kr (i 1999 års penningvärde). Detta alternativ avvisades dock på sin tid av Banverket med argumentet att ”det är inte aktuellt” (Öman 1999).

Hur ska man då mer generellt kunna råda bot på slöseriet med samhällets resurser genom stora förlustprojekt? Flera olika åtgärder kan behöva tillgripas. För det första bör regeringen undvika att beställa snabbutredningar som bara kan förväntas leda till hastverk. För det andra bör det stipuleras om att utredningar om kostsamma transportprojekt regelmässigt skickas på remiss till landets främsta transportekonomer ungefär som när lagförslag skickas på remiss till lagrådet. Det skulle vara en garanti för att regeringen skulle få ett oantastligt beslutsunderlag. För det tredje bör kontrakten utformas så att risker för merkostnader inte bara övervältras på beställaren utan fördelas efter en förutbestämd ordning mellan utförare och beställare. Flera konkreta förslag för hur detta skulle kunna gå till finns tillgängliga (Nilsson 2008, 2009).

För det fjärde, för att få incitament till en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning bör de enskilda regionerna själva bekosta sina infrastrukturprojekt. Då behöver regionerna tillgång till större egna finansiella resurser, så att de själva kan få råd att finansiera sina projekt. Om de själva måste finansiera sina såväl stora som små projekt, kommer de att bli mer angelägna om att hushålla med knappa resurser mellan konkurrerande projekt. Därför föreslås att statens utgifter för transportprojekt förs över till regional nivå liksom fastighetsskatten för deras finansiering samt att varje region får rätt att bestämma skattesatsernas storlek (Andersson och Söderberg 2008). Värdet av investeringar i vägar och järnvägar kapitaliseras i värdestegringar för fastigheter nära vägar och stationer. Detta ger en grund för att ta ut regionala fastighetsskatter för att finansiera investeringar i infrastruktur. Stockholmsregionen kan då liksom andra regioner betala för sina egna transportprojekt. Citybanan kan ge fördelar för fler än de som är bosatta i Stockholmsregionen men det är uppenbart att det främst är personer som lever inom denna region som kommer att dra störst nytta av projektet samtidigt som 75 procent av kostnaderna nu betalas av staten. Banor med ett stort riksintresse bör även i fortsättningen delvis bekostas av staten, förutsatt att de är samhällsekonomiskt lönsamma. Men det är inte höghastighetsbanorna. Åtskilliga miljarder kan sparas in genom att gran-

diosa men samhällsekonomiskt olönsamma infrastrukturprojekt inte kommer till stånd och frigjorda resurser kan i stället satsas på lönsamma projekt. Såväl ansvar för beslut som finansiering av regionala transportprojekt bör sålunda decentraliseras från statlig nivå till regional nivå. Den statliga fastighetskatten, nu kallad kommunal avgift, skulle kunna slopas och en regional fastighetsskatt införas i stället.

5. Slutsatser

Bakgrunden till förslaget att bygga Citybanan i Stockholm är att spåren genom centrala Stockholm, den så kallade getingmidjan, utgör en flaskhals för tågtrafiken med förseningar som följd. Den första åtgärd som en ekonom skulle föreslå vid kapacitetsbrist är trängselavgifter i form av ökade banavgifter vid de tidpunkter då kapacitetsbristen är som värst, ungefär som för vägar under rusningstiden i stället för mycket kostsamma utbyggnader av järnvägsbanor. Den kalkyl över Ytspåret och Citybanan som regeringens utredare trafikdirektör Hans Rode beställt visar att båda alternativen kommer att ge stora förluster, störst för Citybanan med ett underskott på 4,8 miljarder kr mot 3,1 för Ytspåret (i 2006 års penningvärde). Slutsatsen som dras i konsultbolagets utredning att ”Citybanan är mer lönsam än Ytspåret” är således vilseledande. Efter ett påstående om positiva sysselsättnings-effekter utan några beräkningar kommer utredaren Hans Rode fram till att sådana effekter kommer att uppväga förlusterna för Citybanan. Men han säger ingenting om de sysselsättnings-effekter som andra delar av landet kommer att gå miste om genom att projekt som var planerade där får läggas på is. Dessutom har man funnit betydande kostnadsöverskridanden för järnvägsinvesteringar i landet. Förlusterna för Citybanan kommer därför högst sannolikt inte att stanna vid 4,8 miljarder. Rodes rekommendation att bygga Citybanan är således baserad på en glädjekalkyl. Tyvärr har nu bygget med Citybanan hunnit så långt att det nog inte går att stoppa. Men höghastighetsbanorna som rekommenderas av den statlige utredaren Gunnar Malm går att stoppa. Detta förlustprojekt är av en helt annan storleksordning än Citybanan med gigantiska kostnader, också det baserat på en glädjekalkyl.

Snabbutredningar blir lätt hastverk. Det förefaller som om de aktuella utredningarna mer har varit ett spel för galleriet för att försöka rättfärdiga redan fattade beslut än försök att få fram välgrundade och oantastliga beslutsunderlag. Frågan är hur länge vi har råd att på detta sätt slösa med samhällets resurser på stora, spektakulära förlustprojekt baserade på glädjekalkyler? Som alternativ till höghastighetsbanorna kan man överväga att rusta upp stambanorna och eventuellt bygga ut Ostlänken (Stockholm–Linköping–Norrköping), något som sägs kunna ge ungefär samma nytta för halva kostnaden. Men lönsamheten av sådana åtgärder bör då först prövas genom samhällsekonomiska bedömningar.

- Ahlstrand, I, R Andersson, J Jansson och L Hultkrantz (1999), "Kungsholmsbanan", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt, 9 december 1999.
- Andersson, R och P Bohm (1981), *Samhälls-ekonomisk utvärdering av energiprojekt*, Nämnden för energiproduktionsforskning, NE 1981:12.
- Andersson, R (1984), "Bro till Färö?", R51:1984, Byggnadsrådet, Stockholm.
- Andersson, R och B Söderberg (2008), "Regionala fastighetsskatter kan ge bättre infrastruktur", *Ekonomisk Debatt*, årg 36, nr 6, s 57-69.
- Banverket (2002), "Citybanan i Stockholm", 2002:04, Banverket, Borlänge.
- Banverket (2003), "Ny järnväg: Umeå-Haparanda", 25 april 2003, Borlänge.
- Boardman, A E, D H Greenberg, A R Vining och D L Weimar (2006), *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*, Pearson Educational International, Prentice Hall, New Jersey.
- Bohm, P (1974), *Transportpolitiken och samhälls-ekonomi*, Liber, Stockholm.
- Bohm, P (1978), *I samhällets intresse?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Flyvbjerg, B, N Bruzelius och W Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, Cambridge UK.
- Flyvbjerg, B (2008), "Decision-making Project: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation, Public Planning of Mega Projects", manuskript, Aalborg universitet.
- Foster, C D och M E Beesley (1963), "Estimating the Social Benefit of Constructing an Underground Railway in London", *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A, vol 126, s 46-92.
- Foster, C D och M E Beesley (1965), "The Victoria Line", *Journal of the Royal Statistical Society*.
- Fröidh, O och B L Nelldal (2008), *Tåget till framtiden - järnvägen 200 år 2056*, Intellecta DocuSys AB, Solna.
- Hultkrantz, L (2009), *Särskilt yttrande. Höghastighetsbanor - ett samhällsbygge för stärkt konkurrenskraft*, SOU 2009:74.
- Kaiser, A (2010), "Anförande vid IVA-semi-narium om höghastighetståg i Sverige", manuskript, 2 februari 2010.
- Kågesson, P (2010a), "Dumdrigt av politikerna verka för höghastighetståg", *Dagens Nyheter*, 7 januari 2010.
- Kågesson, P (2010b), "Otillräckligt beslutsunderlag för satsningar på svenska höghastighetsbanor", powerpointpresentation, 1 februari 2010.
- Nilsson, J-E (1991), "Investment Decisions in Public Bureaucracy", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol 25, s 163-175.
- Nilsson, J-E (2008), *Upphandling, avtalsutformning och innovationer*, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Linköping.
- Nilsson, J-E (2009), *Nya vägar för infrastruktur*, SNS Förlag, Stockholm.
- Nilsson, J-E och R Pydokka (2009), *Höghastighetsjärnvägar - ett klimatpolitiskt stickspår*, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Linköping.
- Priemus, H, B Flyvbjerg och B van Wee (2008), *Decision-Making on Mega-Projects. Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*, *Transport Economics, Management and Policy*, Edward Edgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Riksdagens revisorer (2000), *Nya vägar till vägar och järnvägar?*, Rapport 2000/01:5, Stockholm.
- Rode, H (2006), "Ytspårutredningen", Näringsdepartementet, Stockholm.
- Ruotsalainen, L, Å Hartzell och S Nygren (2009), "Citybanan - Är ett fortsatt bygge befogat?", manuskript, Enheten för Bygg- och Fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- SOU 2009: 74, *Höghastighetsbanor - ett samhällsbygge för stärkt konkurrenskraft*.
- Statens Vägverk (1981), *Angelägenhetsbedömning av väg- och gatubyggnadsprojek*, Statens Vägverk, Borlänge.
- Transek (2006), "Samhälls-ekonomisk bedömning av Citybanan och Ytspåret", 2006:61, Transek, Johanneshov.
- Öman, H (1999), artikel i *Svenska Dagbladet*, 20 december 1999.