

Svar till Roland Andersson om Citybanan

JONAS ELIASSON

REPLIK

I två inlägg i *Ekonomisk Debatt* har Roland Andersson (2010, 2011) angripit mig för att den samhällsekonomiska analysen av Citybanan jämfört med Tredje spåret skulle vara missvisande. Han menar att eftersom utfallet i bägge objektens samhällsekonomiska kalkyler är negativt, så bör ingendera av investeringarna byggas. Att Citybanan har högre nettonuvärdeskvot än Tredje spåret ($-0,3$ jämfört med $-0,5$) är irrelevant, eftersom bägge är förlustprojekt, och analysens slutsats att Citybanan är att föredra är därför ogiltig, menar Andersson. Enligt Andersson är det inte nog med att jag ”inte fixar andra lektionen i investeringsanalys” och är ”vilsledande”, jag ”sitter ... med byxorna nere”, eftersom jag antyds vara köpt av ”involverade och inflytelserika ... kommunala politiker, byggare och involverade konsulter ville gärna att Citybanan byggdes” (Andersson 2011, s 78–79).

Låt mig först säga att vi är överens om två saker: samhällsekonomiska kalkyler är ett bra underlag för att analysera och rangordna investeringar och andra åtgärder och man bör inte bygga samhällsekonomiskt olönsamma investeringar. Vi är också överens om att beslutsfattare alltför ofta ignorerar analysresultaten av olika skäl – av önsketänkande, okunskap, för att ”någon annan betalar” eller för att köpa sig politiskt stöd. Samhällsekonomiska kalkyler är ett utmärkt korrektiv till detta – de är ”skattebetalarnas enda representant vid förhandlingsbordet”, för att låna ett träffande uttryck från Lars Hultkrantz.

Samtidigt måste man erkänna att

kalkylmetodiken inte är perfekt. Alla nyttor och kostnader fångas inte av våra kalkylmetoder; alla värderingar och parametrar är inte perfekta; alla effekter fångas inte av våra prognosmodeller. Man gör kalkylerna en otjänst om man låtsas att det finns en helig skrift att utgå ifrån, där den otvetydiga sanningen finns att hämta. Den som sett hur korven stoppas blir med åren mer ödmjukt inställd till hur mycket den samhällsekonomiska kalkylen faktiskt fångar. Det är en svår balansgång att å ena sidan vara ärlig med detta, utan att å andra sidan öppna dörren för allsköns charlataner och drömmare som vill att staten ska finansiera deras olönsamma favoritprojekt. Sanningen är att kalkylmetoderna ofta fungerar väldigt väl för sitt syfte – men i vissa fall, för vissa typer av investeringar och i vissa typer av beslutsituationer, så måste man veta om att det finns väsentliga effekter som i praktiken inte fångas av våra nuvarande samhällsekonomiska metoder. Det hänger delvis ihop med att kalkylmetoderna i transportsektorn är i hög grad reglerade och standardiserade, för att möjliggöra jämförbarhet mellan olika objekt. Denna i och för sig lovvärda önskan gör ibland att nyttorna av objekt med speciella egenskaper beskrivs dåligt av de standardiserade kalkylmetoderna. Citybanan och Tredje spåret är två exempel på sådana fall. Vad gäller dessa objekt är de viktigaste effekterna som inte fångas av kalkylen följande:

Trängsel ombord på tågen. När tågen blir fulla får fler stå och i extrema fall kommer inte alla på perrongen på. Att stå har ett högre tidsvärde än att sitta och ju trängre man står desto högre är tidsvärdet. Att inte komma på alls utan få vänta på nästa tåg är förstas också en onytt. Dessa effekter finns inte med i kalkylen – trots att kapacitetsproblem i själva tågen var ett huvudskäl för investeringen. Vid tidpunkten för kalkylen fanns flera svenska och internationella

Jonas Eliasson är professor i transportsystemanalys vid KTH och föreståndare för Centrum för Transportstudier. Hans forskningsområden omfattar bl a samhällsekonomisk analys av investeringar och policyåtgärder, trängselavgifter och annan transportprissättning, värdering av restid och förseningar samt prognoser av trafikefterfrågan. Han har bl a ansvarat för trafikprognoser och samhällsekonomiska analyser av Förbifart Stockholm, Österleden och trängselkattesystemet i Stockholm. Han var ordförande för expertgruppen som analyserade försöket med trängselavgifter i Stockholm 2006 och ordförande i kommittén för prognoser och samhällsekonomisk analys av den nationella transportinvesteringsplanen 2010–21. jonas.eliasson@wspgroup.se

studier av hur tidsvärdet varierar med stående/sittande, så fenomenet var relativt välkänt och förstås intuitivt rimligt, men eftersom det inte fanns någon officiell rekommendation från ASEK (Arbetsgruppen för Samhällsekonomiska Kalkyler) så kom det inte med i kalkylen. (Det finns en nypublicerad meta-studie (Wardman och Whelan 2010) om hur tidsvärden påverkas av ståplats/vagnträngsel som förhoppningsvis ska ligga till grund för en ASEK-rekommendation inom kort.)

Externa nyttor på arbetsmarknaden. I kalkylerna ingår konsumentöverskottet för arbetsresor och därmed (i princip) resenärens egen nytta av att kunna arbeta fler timmar eller ta ett mer välbetalt arbete längre bort. Men snedvridande skatter och agglomerationseffekter gör att det finns externa nyttor av bättre arbetsutbud och matchning. För att ta ett stiliserat exempel: om någon går från bidragsförsörjning till sysselsättning så syns bara individens nytta i kalkylen, dvs inkomstskillnaden efter skatt mellan bidrag och arbete, medan den samhällsekonomiska vinsten av minskade bidrag och högre skattebetalningar inte fångas av kalkylen. Att dessa effekter inte finns med i kalkylerna beror framför allt på att de är så svårberäknade. För det mesta är dessa effekter sannolikt små, men i fallet Citybanan/Tredje spåret talar vi om investeringar som har potential att väsentligt påverka både matchning och arbetsutbud i hela Stockholmsregionen.

Differentierade tidsvärden. Otaliga studier har visat att tidsvärden varierar bl a med inkomst, reseärende, tidpunkt, färdmedel osv. Av olika skäl – inte minst delvis missriktad jämlikhetsiver – har den officiella rekommendationen varit att använda ett enda tidsvärde för alla resor kortare än 10 mil, oberoende av region, ärende, inkomst, tid på dagen, komfort under resan osv. Det finns mycket

att invända mot denna praxis, men den kan möjligen delvis försvaras när investeringar av helt olika slag i olika delar av landet ska jämföras med varandra i den statliga investeringsplaneringen (det som kan försvaras är att inkomsteffekten kanske bör elimineras, men det är ett för stort ämne att gå in på här). Men i fallet Citybanan/Tredje spåret blir konsekvensen att den absoluta lönsamheten underskattas, eftersom tidsvärdet för arbetsresor i storstäder är väsentligt högre än för andra typer av resor (i synnerhet när reseförhållandena är obekväma, som nämnts ovan).

Nyttan av minskad vägträngsel underskattas av prognosmodellerna. Ökat utbud av pendeltågstrafik minskar i viss utsträckning biltrafiken i Stockholms centrala delar. Det ger tidsvinster för den kvarvarande biltrafiken, vilket är en nytta i kalkylen. Teoretiskt är det inget konstigt, men problemet är att de statistiska nätverksmodellerna som används för att prognostisera bilrestider underskattar hur trängsel ökar bilrestiderna (vilket bl a beror på att de inte modellerar sk bakåtpropagering av bilköer).

Alla dessa faktorer ökar nyttan av såväl Tredje spåret som Citybanan. Det är fråga om väsentliga ökningar: trängsel i vagnarna, t ex, ökar tidsvärdet med en faktor 2 eller mer (Wardman och Whelan 2010). Det är därför rimligt att bedöma såväl Tredje spåret som Citybanan som samhällsekonomiskt lönsamma.

Förutom att vissa effekter saknas i kalkylerna så är de osäkra av ett skäl till, nämligen att vissa centrala parametrar är så osäkra att de i viss mån är godtyckliga. Det gäller bl a antagandena om objektens livslängd, kalkylräntan och framtida trafiktillväxt. Ta kalkylräntan t ex: det finns goda skäl att hävda att den bör ligga någonstans kring intervallet 3–5 procent. Men varför exakt 4 procent, som i de svenska rekommendationerna? Andra länder har, utgående från

exakt samma argument som vi i Sverige, fastnat för andra rekommenderade kalkylräntor. Sanningen är att dessa parametrar (och andra liknande parametrar) inte är möjliga att fastställa exakt på något objektivt sätt. I stället fastställs lämpliga värden, som sedan tillämpas likadant i alla kalkyler i transportsektorn. (Det vore väl strängt taget inte orimligt att hävda att riskpremien som ingår i diskonteringsränta, som bl a ska avspegla risken att investeringen inte behövs i framtiden, borde vara något lägre i storstäderna än på landsbygden. Det strider dock mot ASEKs riktlinjer att göra så.) Osäkerheten i dessa generella parametrar betyder att man kan lita mer på den relativa rangordningen av investeringar än på den absoluta lönsamheten eftersom den förra är ganska robust mot förändringar i dessa parametrar.

När jag läste Anderssons inlägg, efter att ha blivit uppmärksam på dem, så var min första tanke att jag varit otydlig i rapporten från 2003 och missat att poängtera dels att bägge objekten är olönsamma enligt de standardiserade beräkningsmetoderna, dels missat att förklara de saknade effekterna som nämns ovan. Utredningen från 2003 gjordes trots allt under extrem tidspress, så visst kan rapporttexten ha blivit otydlig. Andersson hävdar t ex att objektens "negativa netton kommenteras inte med ett ord" och det låter ju inte bra.

Men när jag slog upp rapporten från 2003 visade det sig att första meningens i resultatavsnittet är "*Med standardiserade kalkylvärden är både Citybanan och Ytspåret samhällsekonomiskt olönsamma.*" Den meningen är ytterst svår att missa om man inte vill. Sedan kommer en tämligen utförlig förklaring av varför saknade effekter gör att den beräknade lönsamheten underskattas, som också är ytterst svår att missa om man inte vill. Ingen som har läst rapporten kan rimligen hävda att "negativa netton kommenteras inte

med ett ord", när det poängteras i första meningens och sedan diskuteras över flera sidor.

Det är ett vanligt debattknep att räkna med att ens läsare inte gör sig besväret att kolla upp vad som faktiskt står i grundtexten. Det är ju betydligt lättare att få hem sin retoriska poäng om man först får snedvridda sin motståndares ståndpunkt. Det är mer ovanligt att stöta på sådana beteenden i förment vetenskapliga sammanhang.

Paradoxalt nog tror jag inte att jag och Andersson har olika uppfattningar om hans slutpoäng – att samhällsekonomisk analys bör få utgöra ett ännu starkare korrektiv till regionala politikers incitament att kapa åt sig statliga pengar och till nationella politikers incitament att köpa sig stöd genom att dela ut statliga investeringar. Så på det viset är vi knappast "motståndare" – vi är faktiskt på samma sida i den debatten. Jag tror att skälet till att Andersson halkar snett vad gäller just Tredje spåret/Citybanan är att han inte är insatt i sakfrågan. Systemanalys av transportinvesteringar är svåra saker och det räcker inte att kunna en del om transportekonomi. Man måste också behärska hur trafikprognosmodeller fungerar och vad de kan och inte kan, hur man ska analysera järnvägskapacitet, hur regelverket för kapacitetsfördelning ser ut, hur olika effekter beräknas och värderas och grundvalen för dessa värderingar osv. Talande nog är en av Anderssons rekommendationer att det bör 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 här är en närmast komisk överskattning av just det egna skråets kompetens. Varför just till de främsta transportekonomerna? Varför inte till de främsta kapacitetsanalytikerna, de främsta transportmodellerarna, de främsta

byggingenjörerna, de främsta samhällsplanerarna? (Jag ska genast tillägga att jag själv räknar mig till transportekonomerna, så själv vore jag naturligtvis nöjd om det var transportekonomerna som fick vara överprövningsinstans!)

Det är ett vanligt problem i denna typ av debatter att alltför många anser sig sitta inne med sanningen och att man själv, eller ens eget skrå, kan och bör avgöra vad som är rätt och önskvärt. Jag vet tillräckligt mycket om stora, komplicerade infrastrukturinvesteringar för att inse komplexiteterna och osäkerheterna i våra prognosverktyg, kostnadskalkyler, kapacitetsanalyser och samhällsekonomiska värderingar – för att nämna de forskningsområden där jag själv är någorlunda insatt – för att sällan vara tvärsäker. Ju mer jag lär mig och forskar om

dess ämnen, desto mer ödmjuk känner jag mig inför uppgiften att fastslå vad som är rätt, sant och önskvärt, och desto mer respekt får jag för experter inom de områden som inte är min egen hemmaplan. Jag kan rekommendera Roland Andersson att prova den inställningen vid tillfälle.

REFERENSER

Andersson, R (2010), "Stora förlustprojekt. Diskussion utifrån Citybanan och Höghastighetsbanor", *Ekonomisk Debatt*, årg 38, nr 3, s 53-64.

Andersson, R (2011), "Slutreplik till Matts Andersson och Christian Nilsson", *Ekonomisk Debatt*, årg 39, nr 3, s 78-80.

Wardman, M och G Whelan (2010), "Twenty Years of Rail Crowding Valuation Studies: Evidence and Lessons from British Experience", *Transport Reviews*, doi: 10.1080/01441647.2010.519127.