



Systemfel i transportsektorn

Jan-Eric Nilsson

Utgivare:  581 95 Linköping	Publikation: VTI rapport 794		
Författare: Jan-Eric Nilsson	Utgivningsår: 2013	Projektnummer: 201025	Dnr: 2013/0002-7.4
Titel: Systemfel i transportsektorn	Projektnamn: Finanspolitiska rådet		
Uppdragsgivare: Finanspolitiska rådet			
Referat <p>Denna rapport innehåller två separata men besläktade delrapporter. Den första delrapporten har skrivits för Finanspolitiska rådet (rapport 2013:3) och identifierar tre grundläggande systemfel i svensk transportsektor. Det första är att priset för att använda infrastruktur, i första hand vägar och järnvägar, är allt för lågt. Det andra felet är att det genomförs ett betydande antal stora investeringar i infrastruktur som under rimliga förutsättningar måste anses vara samhällsekonomiskt olönsamma. Ett tredje fel är att den stora användningen av resurser för drift och underhåll av, och för investeringar i vägar och järnvägar inte följs upp på projektnivå.</p> <p>Den andra delrapporten ingår i en antologi som publicerats av Expertgruppen för offentlig ekonomi (rapport 2013:5). Där ges en kort sammanfattning av de nu refererade systemfelen varefter några tänkbara institutionella förklaringar till att också samhällsekonomiskt olönsamma projekt genomförs i betydande omfattning. Den ena förklaringen behandlar infrastrukturen som kollektiv nytta och de konsekvenser detta kan ha för beslutsfattandet. En andra förklaring har kopplingar till ansvarsfördelningen mellan lokal, regional och nationell nivå i den svenska förvaltningen. En tredje typ av förklaring utvecklas inom ramen för det som kommit att kallas politisk ekonomi. Där behandlas bland annat de mekanismer som ligger bakom beslutsfattarnas position i samhället, exempelvis sannolikheten för att bli (om-)vald, och de konsekvenser detta kan ha för de beslut som fattas.</p>			
Nyckelord: Politisk ekonomi, samhällsekonomisk analys, incitament i offentlig sektor			
ISSN: 0347-6030	Språk: Svenska	Antal sidor: 46	

Publisher:  SE-581 95 Linköping Sweden	Publication: VTI rapport 794		
	Published: 2013	Project code: 201025	Dnr: 2013/0002-7.4
	Project: Finanspolitiska rådet		
Author: Jan-Eric Nilsson	Sponsor: The Swedish Fiscal Policy Council		
Title: System failures in Sweden's infrastructure sector			
Abstract <p>This report comprises two separate but related reports. The first was commissioned by the Swedish Fiscal Policy Council and identifies three systematic failures with respect to infrastructure decisions. The first is that the price charged for using roads and railways is too low. The second failure concerns the large number of investments which are undertaken in spite of not delivering a social net value. And a third problem is that there is no tradition and indeed no possibilities to compare the outcome of projects and maintenance activities to the ex ante budgets and predictions.</p> <p>The second report, commissioned by the Expert Group for Public Economics under the Finance Ministry, summarizes these observations. It thereafter elaborates on possible explanations to the fact that many investment projects with a negative social rate of return are implemented.</p>			
Keywords: Cost benefit analysis, political economy, infrastructure,			
ISSN: 0347-6030	Language: Swedish	No. of pages: 46	

Förord

Under våren 2013 fick VTI i uppdrag att skriva två promemorior med näraliggande innehåll. Den ena beställdes av Finanspolitiska rådet¹ och behandlar tre systemfel i transportsektorn. Den andra uppsatsen ingår i en antologi som skrevs för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi med Lars Hultkrantz och Johan Nyström som redaktörer. Där behandlas bland annat några tänkbara förklaringar till de observationer som görs i den första studien.

Promemoriorna har således publicerats som Rapport till Finanspolitiska rådet 2013/3 och som en del av ESO² Rapport 2013:5, *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur*. Jag är tacksam mot respektive finansiär över att här få publicera rapporterna som en helhet.

Stockholm i oktober 2013

Jan-Eric Nilsson

¹ Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom publiceringen av rapporten *Svensk finanspolitik* som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag bland annat för riksdagens granskning av regeringens politik. Som ett led i uppdraget anordnar rådet även konferenser och ger ut skrifter om olika aspekter på finanspolitiken. I serien *Studier i finanspolitik* publiceras fördjupade studier eller rapporter som härrör från externa uppdrag.

² ESO är en expertgrupp med organisatorisk koppling till finansdepartementet som arbetar med analysunderlag inför framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska utmaningar. Arbetet leds av Hans Lindblad, riksgäldsdirektör. I övrigt består ESO av ledamöter med kunskaper från olika samhällsvetenskapliga discipliner och offentlig förvaltning. Till styrelsen är också fyra experter knutna. De deltar i styrelsens möten men inte i dess beslut.

Kvalitetsgranskning

De båda rapporterna har genomgått en granskning inom ramen för respektive uppdragsgivares kvalitetsgranskningssystem och har därför inte hanterats via formella grankningsseminarier via VTI. Forskningschef Anders Ljungberg godkände rapporten för publicering den 24 oktober 2013.

Quality review

This report has been reviewed as part of the quality review process at the respective commissioning agencies and has not been handled at traditional VTI seminars. Research Director Anders Ljungberg approved the report for publishing on 24 October 2013.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Summary	7

Rapport 1

1	Inledning	8
2	Underprissättning.....	9
2.1	Prissättning för att maximera samhällsnyttan	9
2.2	Marginalkostnader för att använda infrastruktur.....	9
2.3	Internaliseringsgrad	11
2.4	Underprissättning som systemfel.....	13
3	Vita infrastrukturelefanter.....	15
3.1	Principerna.....	15
3.2	Myndigheternas användning av kalkylresultat	16
3.3	Regeringens beslut.....	18
3.4	Vita elefanter som systemfel.....	19
4	Uppföljningsbrister	20
4.1	Kostnad vid upphandlingstillfället och slutkostnad	20
4.2	Uppföljning mot plan	22
4.3	Omöjligt att systematiskt följa upp resursanvändningen	23
4.4	Uppföljningsproblem som systemfel	24
5	Slutsatser och rekommendationer	26
	Referenser.....	28

Rapport 2

1	Spelet om resurserna - Inledning.....	30
2	Den normativa utgångspunkten	31
3	Kartan och verkligheten	32
3.1	Prioritering och kalkylresultat	32
3.2	Västlänken	33
3.3	Vad kännetecknar fattade beslut?	35
4	Infrastrukturen som kollektiv nyttighet.....	36
5	Ansvarsfördelning mellan lokal, regional och nationell nivå	38
6	Politisk ekonomi.....	41
6.1	Teorin.....	41
6.2	Implikationer för transportsektorn	42
7	Sammanfattning.....	44
	Referenser.....	46

Systemfel i transportsektorn

av Jan-Eric Nilsson
VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut
581 95 Linköping

Sammanfattning

Denna rapport innehåller två separata men besläktade delrapporter. Den första har skrivits för Finanspolitiska rådet (rapport 2013:3) och identifierar tre grundläggande systemfel i svensk transportsektor. Det första felet är att priset för att använda infrastruktur, i första hand vägar och järnvägar, är alltför lågt. Det andra är att det genomförs ett betydande antal stora investeringar i infrastruktur som under rimliga förutsättningar måste anses vara samhällsekonomiskt olönsamma. Ett tredje fel är att den stora användningen av resurser för drift och underhåll av, och för investeringar i vägar och järnvägar inte följs upp på projektnivå. Samtliga systemfel ligger i gränslandet mellan politik och förvaltning och innebär inte att några konstitutionella eller i övrigt lagliga överträdelser görs. Däremot strider systemfelen mot de övergripande mål som riksdagen ställt upp för trafikpolitiken.

Med respekt för att regering och riksdag har full rätt att fatta de beslut som leder fram till det som här kallas systemfel lämnas fyra förslag till policyåtgärder. Det första förslaget är att ansvaret för att utarbeta instruktioner för de samhällsekonomiska kalkyler som genomförs i samhället flyttas över till en central myndighet eller till finansdepartementet. Det andra förslaget innebär att alla projekt som kostar mer än en miljard kronor bör genomgå en extern kvalitetskontroll innan de ges starttillstånd. Båda dessa förslag tar sin utgångspunkt i norska erfarenheter.

Ett tredje förslag är att resultaten av de samhällsekonomiska kalkyler som genomförs, och av de beräkningar som görs av samhällets kostnader för att använda infrastrukturen så långt som möjligt görs offentliga. Detta ökar genomlysningen av de politiskt fattade besluten. Det fjärde förslaget är att varje myndighet ges till uppdrag att i sin årsredovisning redovisa hur många upphandlingskontrakt som tecknats under det gångna året, hur många kontrakt som avslutats och att också visa i vilken utsträckning kostnaderna överskridit de kostnader som fastställdes i det ursprungliga avtalet med entreprenören.

Den andra delrapporten ingår i en antologi som publicerats av Expertgruppen för offentlig ekonomi (rapport 2013:5). Där ges en kort sammanfattning av de nu refererade systemfelen varefter några tänkbara institutionella förklaringar till att också samhällsekonomiskt olönsamma projekt genomförs i betydande omfattning. Den ena förklaringen behandlar infrastrukturen som kollektiv nyttighet och de konsekvenser detta kan ha för beslutsfattandet. En andra förklaring har kopplingar till ansvarsfördelningen mellan lokal, regional och nationell nivå i den svenska förvaltningen. En tredje typ av förklaring utvecklas inom ramen för det som kommit att kallas politisk ekonomi. Där behandlas bland annat de mekanismer som ligger bakom beslutsfattarnas position i samhället, exempelvis sannolikheten för att bli (om-)vald, och de konsekvenser detta kan ha för de beslut som fattas.

System failures in Sweden's infrastructure sector

by Jan-Eric Nilsson

Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI)

SE-581 95 Linköping, Sweden

Summary

This report comprises two separate but related reports. The first was commissioned by the Swedish Fiscal Policy Council and identifies three systematic failures with respect to infrastructure decisions. The first is that the price charged for using roads and railways is too low. The second failure concerns the large number of investments which are undertaken in spite of not delivering a social net value. And a third problem is that there is no tradition and indeed no possibilities to compare the outcome of projects and maintenance activities to the ex ante budgets and predictions.

Four policy suggestions are formulated. The first is that the responsibility for undertaking ex ante cost benefit analyses of investments and maintenance strategies is switched from the agency in charge of these activities to a central agency or to a ministry. The second proposal is to mandate an external review of all “large” projects before they may be initiated.

Third, the results of all Cost Benefit Analyses of policy proposals shall be made available to the public in order to enhance transparency. And the fourth suggestion is that all agencies tendering investment and maintenance on a commercial basis shall be obliged to report the ex ante and ex post figures with respect to costs in their annual reports.

The second report, commissioned by the Expert Group for Public Economics under the Finance Ministry, summarizes these observations. It thereafter elaborates on possible explanations to the fact that many investment projects with a negative social rate of return are implemented.

One aspect is given by the nature of infrastructure as being a public good, and the implications of this for decision making. A second dimension is provided by the way in which responsibility for infrastructure, in particular roads, is separated between Sweden’s local, regional and national tiers of the public sector. And a third aspect is provided by what has come to be known as political economy. This line of thought makes the thinking and objectives of the decision makers themselves part of the overall process to understand the decisions made relative to transport infrastructure.

1 Inledning

Moderna samhällen behöver en infrastruktur i form av vägar, järnvägar och terminaler som är väl underhållen och som har tillräcklig kapacitet. Sjöfartens farleder måste vara säkra och hamnanläggningar ha tillräckligt utrymme. Flyget kräver avancerad kommunikationsteknologi och behöver terminaler och flygplatser för att människor och gods ska kunna fullfölja resor respektive transporter.

Inom transportsektorn, i alla länder och oavsett hur verksamheten organiseras, uppstår problem och brister som löpande måste hanteras. Den kontinuerliga förändringen av efterfrågan är ett exempel på detta. Kapaciteten i infrastrukturen måste efter hand anpassas till en ökande mängd resenärer och transporter för att undvika flaskhalsar. Detta är ett av många exempel på beslut av återkommande natur som måste hanteras för att försörjningen med infrastruktur ska fungera på ett tillfredsställande sätt.

Avsikten är att i denna rapport peka på ett antal systemfel i transportsektorn. Med detta åsyftas något annat och någonting mer än behovet av att löpande hantera uppkomna brister. Systemfel syftar på en ofta återkommande skillnad mellan officiella mål och faktiska beslut. Felen kan på ett eller annat sätt kopplas till egenskaperna hos den tjänst som ska tillhandahållas och till den institutionella struktur för beslutsfattande som byggts upp. Felen är dessutom oberoende av politisk majoritet och kan därmed inte kopplas till ideologier, åtminstone inte direkt.

Syftet med rapporten är således att beskriva tre systemfel inom svensk transportsektor. Det första felet är att det generellt sett kostar för lite att använda landets infrastruktur, något som beskrivs i avsnitt 2. Ett andra problem är att många investeringar genomförs trots att de är uppenbart samhällsekonomiskt olönsamma (avsnitt 3). Det tredje problemet har att göra med en bristande uppföljning av den verksamhet som genomförs, både av investeringsprojekt och av infrastrukturens drift och underhåll (avsnitt 4). I det avslutande avsnitt 5 diskuteras kopplingen mellan dessa observationer och dessutom behandlas olika möjligheter att hantera utmaningarna. Även om de problem som behandlas kan vara generella till sin karaktär ligger fokus på situationen i väg- och järnvägssektorn.

2 Underprissättning

För att ta ställning till vad som ska menas med ”korrekta priser” krävs en norm. Avsnitt 2.1 behandlar grunderna för marginalkostnadsprissättning, dvs. den traditionella normen för prissättning av infrastruktur. Avsnitt 2.2 beskriver därefter dagens kunskaper om samhällets kostnader för att använda infrastruktur, dvs. den information som behövs för att ta ut priser som motsvarar denna norm. Avsnitt 2.3 jämför uttaget av skatter och avgifter med dessa marginalkostnader medan avsnitt 2.4 pekar på vilka policyslutsatser man kan dra av denna diskussion.

2.1 Prissättning för att maximera samhällsnyttan

Kostnaden för ytterligare resenärer eller godstransporter bör utgöra grunden för det pris som ska tas ut för att använda infrastruktur. Detta baseras på samma tankegång som företag följer för att maximera sitt ekonomiska resultat genom att ta ut ett pris motsvarande den marginella produktionskostnaden.

Utgångspunkten för principen om marginalkostnadsprissättning av infrastruktur är att samhället byggt många mil vägar och järnvägar liksom ett antal flygplatser och hamnar. Oavsett om dessa investeringar egentligen var välbetänkta är det angeläget att de anläggningar som idag finns ska användas på ett förnuftigt sätt. Genom att ta betalt i förhållande till de kostnader som trafiken ger upphov till när trafikbelastningen ökar eller minskar skickas en signal till trafikanterna om de kostnader som man ger upphov till när infrastrukturen används. Varje resenär och transportköpare kan på så sätt fatta beslut om vilka resor eller transporter som ska utföras på grundval av relevant information om konsekvenserna av sina respektive konsumtionsbeslut.

Marginalkostnaden för ett kommersiellt företag utgörs av resursförbrukningen då varor och tjänster produceras. En hotellanläggning måste därför ta betalt för städning och tvätt och annan förbrukning och slitage som uppstår i samband med en övernattnings. För infrastrukturen motsvaras detta av trafikens slitage. Hotellanläggningen måste dessutom få betalt för sina investeringskostnader. Detta kan man åstadkomma genom att ta mer betalt än vad som motsvarar kostnader för löpande förbrukning under de delar av veckan eller året då efterfrågan är särskilt hög. De stora prisskillnader som finns för att bo på ett hotell under helgen respektive under veckan, och till prisskillnader mellan olika säsonger för en semesteranläggning kan förklaras på detta sätt. Också inom infrastruktursektorn kan flaskhalsar uppstå där efterfrågan överstiger tillgänglig kapacitet med köer och andra knapphetsrelaterade problem till följd. Det gör det motiverat att ta extra betalt i situationer med särskilt stor efterfrågan, exempelvis på det sätt som skett för biltrafik i Stockholm och (numera) i Göteborg.

Ur samhällets perspektiv ger trafiken också upphov till betydande externa effekter. Vägtrafik har konsekvenser för miljön i form av utsläpp och buller och ger upphov till olycksrisker. I den utsträckning som sådana effekter inte hanteras på något annat sätt så utgör de en grund för prissättning av infrastrukturutnyttjande.

2.2 Marginalkostnader för att använda infrastruktur³

Tabell 1 sammanfattar kunskapsläget vad gäller vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader på landsbygd. Av tabellen framgår att personbilstrafiken sliter mycket lite på vägarna men att den tunga trafiken sliter desto mer. Siffrorna avspeglar

³ Sifferunderlaget i detta och i nästa avsnitt har hämtats från Nilsson m.fl. (2012).

inte den exponentiella ökningen av slitage när vikten per fordonsaxel ökar, dvs. den skillnad i slitage som finns mellan fordon med olika vikt. Inte heller är det möjligt att i denna typ av tabell belysa skillnader i slitage mellan olika delar av vägnätet. Mycket talar för att tunga fordon som körs på nya och välbyggda vägar sliter på anläggningen i begränsad omfattning medan vägar med en otillräcklig underbyggnad slits ner desto snabbare.

Tabell 1 Marginalkostnader för personbil och lastbil vid landsbygdstrafik

Kostnadskomponent <i>Kr per fkm</i>	Personbil	Lastbil	
		Utan släp	Med släp
Infrastruktur; drift alla vägar	0,016	0,016	0,016
Infrastruktur; underhåll av Europa-, riks- och primära länsvägar		0,136	0,332
Infrastruktur; underhåll av övriga belagda vägar		0,294	0,720
Olyckor	0,120	0,310	0,310
Emissioner till luft	0,205	0,963	1,572
Buller	0,024	0,165	0,377
Knapphet	-	-	-
Summa	0,22	1,88	3,33

Anm: Kostnaderna anges i 2010 års prisnivå. Fkm avser fordonskilometer.

Olyckskostnaderna skiljer sig åt mellan lätta och tunga fordon men det är i nuläget inte möjligt att ytterligare precisera variationer mellan olika fordonskategorier.

Kostnadsskillnaderna vad gäller utsläpp till luften från olika personbilar är relativt små men utsläppen är betydligt större från tunga fordon. Det är också uppenbart att tunga fordon vid särskilt bullerutsatta platser i vägnätet förorsakar betydande störningar och därmed kostnader för samhället.

Tabell 2 sammanfattar motsvarande kunskaper om järnvägstrafikens samhällsekonomiska kostnader. En del av dessa kostnader uppstår därför att tåg som använder el respektive diesel ger upphov till olika mängd utsläpp. Andra kostnader uppstår till följd av vikten på tågens axlar eftersom slitaget på spåret är högre ju större belastningen är. Andra kostnader uppstår till följd av att ett tåg passerar, oavsett vikt. Risker för kollision med vägfordon är ett exempel.

Buller och olycksrisker uppstår enbart där det bor många individer respektive där det finns plankorsningar och redovisas inte i tabellen för genomsnittsvärden. Det är emellertid möjligt att visa att bullret ger konsekvenser för fastighetspriserna som motsvarar en kostnad om nästan 3500 kr för ett fullastat godståg och ca 800 kr för ett X2000 mellan Stockholm och Göteborg (referens). Det kan också finnas en betydande knapphet i järnvägsnätet i form av att alla inte får köra enligt sina grundläggande önskemål eller att det ofta uppstår förseningar. Detta talar för att tabellen också borde innehålla uppgifter om de kostnader som uppstår till följd av att det inte finns utrymme för att ge alla som önskar tillträde till banan.

Tabell 2 Marginalkostnader järnvägstrafik

Komponent	Komponent	Enhet, kr per	Kostnad
Infrastruktur	Drift	Tkm	0,51
	Underhåll	Btk	0,0092
	Reinvesteringar	Btk	0,0094
Olyckor	Plankorsningsolyckor; genomsnitt ej relevant	Tkm	
	Övriga olyckor	Tkm	0,51
Emissioner till luft	Dieseldrivna lok	Liter	7,43
	Dieseldrivna motorvagnar	Liter	7,20
	Varav CO2	Liter	2,74
Buller	Genomsnitt ej relevant	Tkm	+
Knapphet		Tkm	+

Anm: Kostnaderna anges i 2010 års prisnivå. *Tkm* avser tågkilometer; *Btk* avser bruttotonkilometer.

2.3 Internaliseringsgrad

Kvoten mellan det pris som tas ut och verksamhetens samhällsekonomiska marginalkostnad – den s.k. internaliseringsgraden – kan användas för att belysa de behov som kan finnas av att förändra avgiftsuttaget i olika delar av transportsektorn. Om kvoten är mindre än ett fås en indikation på att det kan finnas skäl att höja avgiftsuttaget. Det omvända gäller om värdet skulle vara högre än ett.

I tabell 3 har de externa kostnaderna för *vägtrafik* räknats om till en genomsnittlig kostnad per fordonskilometer som jämförs med skatteuttaget per fordonskilometer. Omräkningen innebär inte att man borde ta ut en genomsnittlig avgift utan har enbart ett pedagogiskt syfte. I själva verket bör avgiftsdifferentieringar efter faktiska marginalkostnader utgöra en central del av prissättningspolitiken. Detta har tidigare inte varit tekniskt möjligt, men utvecklingen av den fordonsbaserade elektroniken har nu gått så långt att förutsättningarna för långt gående differentieringar ser helt annorlunda ut än bara för några år sedan.

Tabell 3 Genomsnittlig marginalkostnad och skatt för vägtrafik för Europavägar, riksvägar och primära länsvägar

Kr per fkm	Personbil	Lastbil utan släp	Lastbil med släp
Olyckor	0,162	0,373	0,369
Infrastruktur	0,016	0,152	0,348
Buller	0,086	0,428	0,962–1,767
Luft och CO2	0,253	1,160	1,896
Total marginalkostnad	0,516	2,113	3,576–4,831
Skatt	0,442	1,044	1,861
Internaliseringsgrad	0,86	0,49	0,52–0,42

Tabellen visar att personbilstrafiken inte tycks ligga så långt från att betala för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Däremot framgår att avgifterna på den tunga trafiken åtminstone skulle behöva fördubblas för att motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader man förorsakar.

Tabell 4 sammanfattar internaliseringsgraden i järnvägstrafiken. Jämförelsen avser de avgifter som tas ut år 2012, det vill säga hänsyn har tagits till de höjningar som nyligen gjorts av banavgifterna, samtidigt som kostnadsskattningarna har ett par år på nacken. Godstrafikens internaliseringsgrad är uppenbarligen låg. Avsaknaden av beräkningar av trängselkostnader kan vara av mindre betydelse för godstrafiken i den utsträckning som godståg använder banor med mindre omfattande trängsel. I situationer där godståg utnyttjar hårt belastade delar av järnvägsnätet kan man tänka sig att redan begränsade ökningarna av kostnaderna för att utnyttja sådan strategisk kapacitet skulle kunna resultera i väsentliga omläggningar av trafikuppläggen.

Tabell 4 Järnvägstrafik: totala marginalkostnader och banavgifter

	Totala kostnader och avgifter, miljoner kronor		Genomsnitt, kr per tkm	
	Persontåg	Godståg	Persontåg	Godståg
Olyckor	108	85	1,04	1,29
Infrastruktur (DoUoR)	487	1263	4,66	19,03
Buller	233	386	2,23	5,81
Luft och CO2	20	119	0,19	1,80
Trängsel	+	+	+	+
Total marginalkostnad	848	1854	8,11	27,93
Total banavgift	540	532	5,16	8,02
Internaliseringsgrad	0,64	0,29		

Anm: Avgifter anges i 2012 års prisnivå och marginalkostnader i 2010 års prisnivå. Senaste beräkning.

Huvudbudskapet av genomgången är att tung trafik både på väg och på järnväg i genomsnitt är underbeskattad. Detta betyder att omfattningen av godstransportarbetet här högre än vad som skulle vara fallet om kostnaderna fullt ut internaliserades. Sammanställningen pekar på relativa storleksordningar och antyder ett behov av förhållandevis stora förändringar – dvs. höjningar – av avgiftsuttaget. Konsekvenserna av sådana förändringar för färdmedelsval är emellertid inte möjliga att avgöra på grundval av dessa resonemang. Beroende på hur priskänsliga de slutliga kunderna är, och beroende på vilka möjligheter som finns att på olika sätt förändra verksamhetens uppläggning, kan effekterna bli allt från mycket begränsade till tämligen omfattande.

För att komma längre i sådana överväganden krävs mera grundläggande modellanalyser än vad om ryms i denna rapport.

2.4 Underprissättning som systemfel

De siffror som nu redovisats baseras på arbete som genomförts inom VTI. Principerna för resonemangen är emellertid väl kända och brett accepterade. Redan i slutet av 1990-talet genomförde Sika denna typ av beräkningar och man fick sedermera i uppdrag av regeringen att årligen uppdatera informationen. Uppdraget har övertagits av Trafikanalys, och den senaste avrapporteringen görs i Trafikanalys (2012). I Trafikverkets kapacitetsuppdrag (Trafikverket 2012) dras huvudsakligen samma slutsatser som Trafikanalys och VTI vad gäller underprissättning. Det finns också anledning att notera att motsvarande beräkningar genomförts i flera forskningsprojekt finansierade av Kommissionen, det senaste under ledning av VTI.⁴

Både Kommissionens intresse för dessa frågor och regeringens uppdrag till Trafikanalys ska ses mot bakgrund av den officiella politiken på området. Inom gemenskapen har principerna om marginalkostnadsprissättning exempelvis en framskjutande position i det gällande järnvägsdirektivet; se 2008/57/EG. I Sverige är det av riksdagen fastställda övergripande målet för transportpolitiken att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv. Riksdagen har dessutom i återkommande trafikpolitiska propositioner uttalat sig för att ett antal principer som ska känneteckna genomförandet av denna politik. En av dessa principer är att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt för utformningen av transportpolitiska styrmedel. Detta innebär att en grundläggande ekonomisk princip för effektiv resursanvändning också har politiskt stöd.

Beräkningen av samhällsekonomiska marginalkostnader är ingen precis vetenskap, och det saknas idag kunskap om flera av de komponenter som i princip borde ingå i beräkningarna.⁵ Trots avsaknaden av information om somliga kostnadsposter finns en stor samsyn både i forskarsamhället och inom ansvariga myndigheter om att trafiken i väsentliga avseenden är underprissatt.

Inte minst den av Trafikanalys genomförda årliga uppdateringen av underlagsmaterialet visar att regeringen inte varit eller är oinformerad om dessa förhållanden. Trots detta har vare sig nuvarande eller tidigare regeringar genomfört förändringar som syftar till att öka sannolikheten för att de av riksdagen beslutade principerna ska genomföras. Detta förhållande innebär att man kan karaktärisera observationen som ett systemfel.

Det finns självklart flera förklaringar till motståndet mot förändringar av avgiftsuttaget. Föga förvånande finns ett aktivt motstånd mot skattehöjningar från dem som skulle drabbas. Exempelvis skulle en (återinförd) kilometerskatt kunna vara ett bra styrmedel för att hantera skillnader i vägslitage mellan olika tunga fordon. Skogsindustrin menar emellertid att de kostnadsökningar detta skulle innebära skulle inverka menligt på branschens konkurrensförmåga. Likaså kan höjningar av banavgifterna ses som en politiskt känslig åtgärd i en tid då järnvägen ses som en aktiv del i arbetet med att begränsa utsläppen av växthusgaser.

⁴ Se www.catrin-eu.org.

⁵ Av denna anledning fick VTI i slutet av 2012 regeringens uppdrag att under de kommande två åren genomföra kompletterande forskning för att bättre än tidigare kunna bedöma trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader (N2012/6321/TE). Bland annat syftar arbetet till att belysa de skillnader i marginalkostnader som finns i olika delar av de respektive infrastrukturnäten.

En naturlig invändning mot förändrade avgifter i ett land är att detta kan påverka konkurrenskraften visavi andra länder, att det kan strida mot internationella regler etc. Den gemensamma EU-policy som redan refererats innebär emellertid att konkurrensen inte påverkas så länge som alla länder i gemenskapen följer den beslutade uppläggningspolitiken; om inte, bör sökljuset riktas mot de länder som avviker, inte mot de som vill följa principer och regelverk.

Svensk industri konkurrerar också i viss utsträckning med länder utanför gemenskapen. I den utsträckning prissättningen i de konkurrerande länderna är väsentligt annorlunda kan detta vara ett legitimt motiv för att *inte* anpassa skatteuttaget i Sverige för just de industrier som annars skulle drabbas. Detta är samma princip som bör följas när prissättningen av två konkurrerande transportslag diskuteras; om det är så att det ena transportslagets avgiftsuttag inte anpassats till marginalkostnaderna saknas motiv för att ta betalt för hela marginalkostnaden i det konkurrerande transportslaget.⁶ Nilsson (1992) visar att man då samtidigt bör genomföra färre investeringar än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. På så sätt skapas mer eller mindre avsiktligt flaskhalsar som håller tillbaka de trafikökningar som annars skulle ske.

Konsekvenserna av ett otillräckligt uttag av avgifter för att utnyttja infrastrukturen är uppenbara: Efterfrågan kommer att vara större än vid en högre avgiftsnivå. Detta utgör en av flera förklaringar till trafiktillväxten och till att det uppstår flaskhalsar snabbare än vad som annars vore fallet. På så sätt uppstår också ett investeringstryck, dvs. önskemål om att flaskhalsar ska byggas bort. Den artificiellt låga avgifts- och skattenivån får dessutom konsekvenser för var företag väljer att lokalisera sin verksamhet. Genom att strukturellt förändra avgiftsuttaget kan man långsiktigt tänka sig en förändring av lokaliseringsmönstret. Som tidigare noterats går det inte utan fördjupade analyser att bedöma hur stora dessa effektivitetsförluster är.

⁶ Argumentationen ligger också tämligen nära den skillnad som finns mellan handlande och icke handlande sektor i hanteringen av klimatgaser. Tack vare att (internationellt) konkurrensutsatt industri betalar mindre för sina utsläppsrätter än den icke handlande delen av ekonomin betalar i form av skatt på exempelvis drivmedel, begränsas risken för "läckage" dvs. att tillverkning flyttas till länder som inte infört system för att begränsa utsläppen av klimatgaser.

3 Vita infrastrukturelfanter⁷

Prissättning påverkar utnyttjandet av existerande infrastruktur. Ett andra systemfel inom transportsektorn har i stället koppling till byggande av ny kapacitet. I avsnitt 3.1 definieras vilken princip som bör styra byggandet av nya anläggningar. Avsnitt 3.2 beskriver innebörden av dessa principer och hur myndigheterna använder resultaten av de analyser som genomförs när man formulerar förslag till prioritering av projekt. Därefter innehåller avsnitt 3.3 en karaktäristik av hur tidigare och nuvarande regeringar hanterar myndigheternas förslag.

3.1 Principerna

För att samhället ska maximera nyttan av existerande anläggningar har vi visat att man bör ta ut ett pris som motsvarar de kostnader trafiken ger upphov till. På motsvarande sätt finns ett investeringskriterium som säger att projekt ska genomföras när samhällsnyttan sett över en anläggnings hela livslängd är minst lika hög som kostnaden för att genomföra projektet. För detta ändamål används samhällsekonomiska analyser (*Cost Benefit Analysis*). Också detta kriterium har stor likhet med motsvarande företags-ekonomiska kriterium; bygg nytt om de extra intäkter som på så sätt kan genereras är tillräckliga för att betala för de ursprungliga investeringskostnaderna.

Åren 2004, 2008 och 2012 genomfördes the Copenhagen Consensus med ett övergripande syfte att besvara följande fråga: Om en överstatlig organisation hade \$75 miljarder som skulle användas för mänsklighetens bästa, vilka åtgärder skulle då prioriteras? Arbetet genomfördes genom att experter utarbetade en samhällsekonomisk analys av en åtgärd av hög relevans inom sitt respektive specialområde. Den promemoria och det kalkylresultat som togs fram baserades på samhällsekonomiska analyser. Resultaten skickades för kritisk granskning till två andra experter. Vid en slutlig hearing presenteras resultaten av ett tiotal sådana underlagsrapporter för en panel av fem framstående forskare, varav fyra var tidigare nobelpristagare.

I 2012 års möte behandlades bland annat olika tillvägagångssätt att minska risken för konflikter i länder med svag centralregering. Ett annat ämne avsåg kostnader för, och nyttan av att minska undernäringen medan en tredje frågeställning avsåg analysen av olika ansatser för att hantera klimatförändringar.⁸ Förfarandet illustrerar den bredd som kalkyltekniken har, dvs. att samhällsekonomiska analyser också kan tillämpas långt utanför transportsektorn.

Åtminstone från början av 1960-talet har Världsbanken varit drivande för utvecklingen av en kalkylteknik för att beräkna samhällets kostnader att bygga nya, och underhålla existerande vägar och vilken nytta detta ger upphov till. En nutida version av detta förfarande är en fjärde modellgeneration för att bedöma lönsamheten av investeringar i och drift och underhåll av vägar, av den så kallade *Highway Development Manual*, HDM IV.⁹

I Sverige påbörjade Vägverket under 1970-talet arbetet med att ta fram ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag för att prioritera väginvesteringar. 1988

⁷ *Vit elefant* är enligt Wikipedia ett ekonomiskt begrepp för en egendom eller ett projekt som är kostsamt utan att ge avkastning. Begreppet härstammar från Sydostasien, där monarker brukade ge vita elefanter som gåvor till sina ovänner. Eftersom de är heliga kan de inte komma till nytta som arbetsdjur, men ändå är de dyra i drift.

⁸ Se vidare www.copenhagenconsensus.com.

⁹ Se www.hdmglobal.com.

färdigställdes den första kalkylhandledningen för järnvägsinvesteringar. Idag fastställs centrala parametervärden för de kalkyler som ska genomföras inom infrastruktursektorn av ASEK, Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportområdet, en arbetsgrupp som leds av Trafikverket. ASEK föreslår vilka samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder som bör användas vid analys av olika former av åtgärder inom transportområdet. Man ger också rekommendationer om viktiga indata (antaganden om makroekonomisk och socioekonomisk utveckling, effektsamband och värderingar) som ska användas för trafikprognoser och samhällsekonomiska analyser. Man har vidare till uppgift att samordna de forsknings- och utvecklingsinsatser som genomförs inom området. Rekommendationer om nya och förändrade parametervärden ska utgå från verifierbara fakta, vetenskap och beprövad erfarenhet. För att säkerställa detta har en rådgivande expertgrupp bestående av forskare knutits till arbetet.

I Sverige har Trafikverket det slutliga ansvaret för att fastställa de parametervärden och de metoder som ska tillämpas.¹⁰ För närvarande arbetar Naturvårdsverket med att ta fram motsvarande regelverk som ska kunna utnyttjas inom sitt ansvarsområde. Man kan notera att Norge valt en annan ansvarsfördelning vad gäller dessa frågor. Där har finansdepartementet ansvaret för att utveckla en modell som ska kunna utnyttjas i hela den norska offentliga sektorn.

Också Kommissionen har låtit ta fram en egen handledning för samhällsekonomisk utvärdering av investeringar i transportinfrastruktur, *Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment* (HEATCO). Den senaste versionen går tillbaka till 2006. Många länder har sina egna modeller, men gemensamt för dem alla är att de grundläggande principerna för hur beräkningarna ska genomföras är mycket likartade. Däremot finns skillnader i de parametervärden som tillämpas, både därför att detta är ett område med ständigt nya forskningsresultat men givetvis också beroende på att det finns sakliga skillnader mellan trafik och trafikanter i olika länder.

3.2 Myndigheternas användning av kalkylresultat

Nilsson (1991) visade att resultaten av de kalkyler som genomförs inför ett planbeslut i slutet av 1980-talet fick lågt genomslag på prioriteringen av de olika investeringsprojekten. Några år senare kom en officiell granskning till ett likartat resultat (Riksrevisionsverket 1994). Denna granskning fick som resultat att regeringen skärpte kraven på att genomföra samhällsekonomiska analyser och också att kalkylresultaten ska påverka prioriteringen (Riksrevisionen 2012a).

Eliasson och Lundberg (2011) har granskat det förslag till långsiktig investeringsplan som trafikverken lämnade till regeringen i slutet av 2009. Som en del av de instruktioner som utgjorde den formella starten för myndigheternas planeringsarbete halvtannat år tidigare pekade regeringen ut 90 projekt som skulle genomföras till en total kostnad om 115 miljarder kronor. Många av dessa projekt hade ingått i den plan som avsåg perioden 2004–15 och höll på att byggas eller befann sig i slutskedet av planeringsarbetet och det fanns inte skäl att ta fram något nytt beslutsunderlag för dessa.

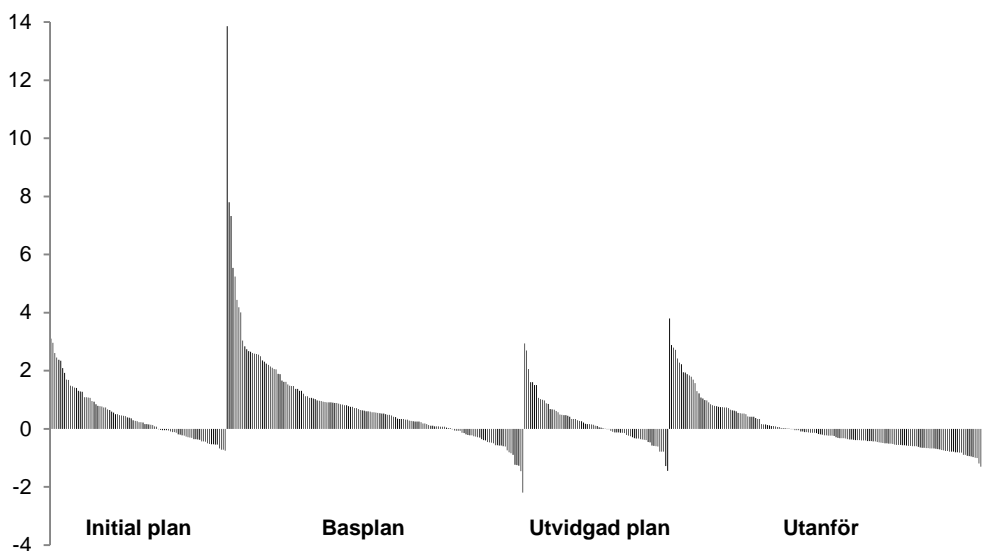
¹⁰ Den senaste versionen av metoden, ASEK 5, finns tillgänglig på <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/ASEK---arbetsgruppen-for-samhallsekonomiska-kalkyl--och-analysmetoder-inom-transportområdet/ASEK-5---rapporter/>.

I arbetet med att ta fram ett förslag till investeringsplan för perioden 2010–21 studerade Banverket och Vägverket totalt ca 700 tänkbara investeringsprojekt. Av dessa tog man fram en samhällsekonomisk kalkyl för 479 projekt. Myndigheternas arbete resulterade i ett förslag om att 149 projekt skulle genomföras till en sammanlagd kostnad om 41 miljarder kronor. Detta utgjorde förslaget till *basplan*. Därutöver hade regeringen bitt myndigheterna ta fram en *utvidgad plan* som skulle omfatta ca 15 procent mer resurser än i basplanen. 71 projekt kom att ingå i den utvidgade planen. Av alla de 479 projekt som hade lönsamhetsberäknats kom 169 investeringar att hamna utanför de planförslag som lämnades.

Figur 1 illustrerar hur lönsamma projekten i de olika delarna av planen är liksom lönsamheten hos de projekt som uteslutits. Lönsamhet definieras här som nettonuvärdekvot (NNV-kvot). I täljaren på detta mått står nettovärdet av alla kostnader och intäkter under projektets livslängd medan investeringskostnaden finns i nämnaren. Alla investeringar med en kvot som är positiv ger tillbaka mer än den kostnad man lagt ner på investeringen, medan projekt med en negativ kvot är samhällsekonomiskt olönsamma.

Den genomsnittliga lönsamheten för samtliga 479 projekt, dvs. både de som kom att ingå i planen och de som ligger utanför är 0,41. För den initiala planen är nettonuvärdekvoten 0,45 dvs. bara marginellt högre än om man slumpmässigt plockat projekt ur en hög med 479 tänkbara åtgärder. Regeringens instruktioner för det kommande planeringsarbetet lade därför på denna punkt låg vikt vid projektens lönsamhet. Figuren visar också att det finns olönsamma projekt i alla tre delar av planförslagen och att ett antal projekt har påfallande låg lönsamhet, t o m värden under -1 i basplanen. Ett sådant projekt skulle inte vara motiverat ens om det vore möjligt att bortse från investeringskostnaden.

Basplanen har en genomsnittlig NNV-kvot om 0,91. Som också framgår av figuren innebär detta att trafikverken i betydande omfattning låtit sig påverkas i sitt prioriteringsförslag av kalkylresultatet. En slutsats av analysen är emellertid att myndigheterna i första hand tycks använda resultaten av genomförda kalkyler för att identifiera de sämsta projekten, dvs. för att i betydande omfattning se till att olönsamma projekt exkluderas.



Figur 1 Nettonuvärdekvot för fyra grupper av investeringar sorterade i fallande lönsamhetsordning inom varje grupp

Källa: Eliasson och Lundberg (2011).

3.3 Regeringens beslut

Den plan som regeringen slutligen fastställde kom att avvika från det förslag som myndigheterna lämnat genom att flera projekt som inte ingått i förslaget gavs hög prioritet. Ett av dessa, det så kallade Göteborgspaketet till en kostnad om 30 miljarder kronor, fanns inte med i trafikverkens förslag.¹¹ Göteborgspaketet formaliserades i början av 2010 då sex parter – Vägverket, Banverket, Västra Götalandsregionen, Landstinget i Halland, Göteborgs stad och Göteborgsregionens kommunalförbund – undertecknade ett avtal. Överenskommelsen inkluderar Västlänken (16 miljarder), Marieholmstunneln med anslutningar (4,2 miljarder) samt vissa andra förbättringar av vägnätet, inklusive Göta Älvbron (5,2 miljarder). I paketet ingår också en kollektivtrafikomställning i det kommunala och statliga vägnätet till en sammanlagd kostnad om 4,6 miljarder kr.

Avsikten är att den trängselskatt som tas ut i Göteborg från och med 2013 ska inbringa 16 miljarder kronor som kommer att utgöra en medfinansiering för att täcka den totala investeringskostnaden. Vissa delar av paketet betalas av kommuner och av regionen men huvuddelen av den resterande kostnaden tas från det nationella investeringsanslaget. På detta sätt ”knuffas” andra projekt ut från planen och alla projekt som i tid ligger efter Göteborgspaketet senareläggs i förhållande till myndigheternas förslag. Avtalet kunde undertecknas till följd av regeringens principiella ställningstagande till projektet.

Den del av paketet som avser Västlänken, en tunnel under centrala Göteborg som innebär att centralstationen inte längre är en säckstation, har en beräknad samhällsekonomisk lönsamhet om -0,55 (Riksrevisionen 2012). Under det arbete som ledde fram till att planen undertecknades ökade dess kostnader från 16 till 20 miljarder

¹¹ Regeringens beslut redovisas på dess hemsida; <http://www.regeringen.se/sb/d/11181>. Beslutet är utformat på ett sådant sätt att det inte går att se vilka av de projekt som ligger i den fastställda planen som har tillkommit jämfört med myndigheternas planförslag och inte heller vilka investeringar som hamnat utanför planen.

kronor. Riksrevisionens granskning visar också på att den nytta som räknas hem inte kan åstadkommas med de investeringar som utpekats. I själva verket krävs investeringar för ytterligare mellan 20 och 35 miljarder kr för detta ändamål.

3.4 Vita elefanter som systemfel

Göteborgspaketet är ett av många exempel på samma företeelse: Regeringar med olika politisk majoritet fattar beslut om att genomföra oftast mycket stora investeringar vid sidan av det planeringsarbete som underställde myndigheter genomför. Från samhällets perspektiv uppstår ett problem därför att många av dessa projekt har en svag samhällsekonomisk lönsamhet.

Ett väldokumenterat exempel är den så kallade Botniabanan. En offentlig utredning (SOU 1996:95) visade att projektets samhällsekonomiska lönsamhet var svag. Efter en politisk överenskommelse kom den dåvarande socialdemokratiska regeringen att besluta att banan skulle byggas. Den uppföljning som gjordes av Riksrevisionen (2011b) visade att investeringskostnaderna ökade kraftigt jämfört med de ursprungliga planerna och att det trots detta inte funnits utrymme för att genomföra alla investeringar som krävts för att den beräknade samhällsnyttan skulle realiseras.

Trots att arbetet ännu inte påbörjats med den investeringsplan som ska omfatta perioden 2015–26 finns principbeslut om att bygga den så kallade Ostlänken mellan Järna via Nyköping till Norrköping och Linköping. Projektet beräknas kosta 30 miljarder kronor och det saknas uppgifter om projektets samhällsekonomiska lönsamhet vid denna kostnadsnivå. Detta är ett av flera sådana beslut som offentliggjordes i budgetpropositionen för 2013.

Det finns ytterligare ett antal exempel på investeringar som genomförs trots svag lönsamhet och vid sidan av den formella planeringsprocessen och i strid med av riksdagen fattade principbeslut. Det är också uppenbart att företeelsen inte har någon entydig politisk eller ideologisk grund.

På samma sätt som det inte finns några formella felaktigheter förenat med att låta skatter och avgifter ligga på en allt för låg nivå, är det inte formellt fel att fatta politiska beslut om att genomföra olönsamma investeringar. Politiker har i själva verket valts med ett mandat att ta de beslut som man uppfattar som legitima. Det finns emellertid två problem med beslut som fattas på dessa grunder. Det ena problemet är den stora avvikelserna mellan de principer som riksdagen beslutat om och den politik som i praktiken förs. Det andra problemet är att man de facto låter genomföra projekt som inte har en nytta som står i proportion till de kostnader som läggs ner. Samtidigt finns det andra investeringar med hög lönsamhet som inte kommer till stånd, något som illustreras av den högra delen av figuren ovan där det finns ett antal lönsamma projekt som inte genomförs.

Samhällets resurser skulle givetvis också kunna ha en bättre användning inom helt andra samhällssektorer. Som exemplet från the Copenhagen consensus illustrerar finns det goda möjligheter att genomföra samhällsekonomiska analyser också delar av samhället där detta idag inte görs för att på så sätt få bättre underlag för att hitta en lämplig balansgång i resursfördelningen.

4 Uppföljningsbrister

De två företeelser som nu behandlats har direkt koppling till transportsektorn. I detta avsnitt behandlas i stället frånvaron av informativa uppföljningar, något som kan vara av mera övergripande natur och omfatta en stor del av offentlig sektor. Eftersom kunskapen om dessa förhållanden härrör från transportsektorn saknas möjlighet att göra mera generella utsagor än så.

Avsnitt 4.1 redovisar utgångspunkten för problembeskrivningen i form av observationer som gjordes under ett nyligen slutfört forskningsprojekt. I avsnitt 4.2 diskuteras betydelsen av att kunna jämföra kostnaderna för den verksamhet som genomförs med de ursprungliga beslut som fattas i form av den långsiktiga investeringsplan som avgör vilka projekt som ska genomföras under de närmaste åren.

4.1 Kostnad vid upphandlingstillfället och slutkostnad¹²

Med syfte att bidra till en bättre förståelse av hur upphandlingar genomförs biföll Konkurrensverket (KKV) år 2010 en ansökan som bland annat avsåg en analys av de olika avtal som Vägverket¹³ slutit under 2000-talet med sina entreprenörer. Under den aktuella perioden har man i medeltal investerat cirka 8 miljarder kronor per år vilket innebär att en stor mängd större och mindre åtgärder av olika typ (motorväg, 2+1 väg, reinvesteringar, gång- och cykelväg etc.) upprepas år efter år. Samtliga dokument som används i upphandlingsprocessen är standardiserade och finns åtminstone vid något tillfälle under processens gång i elektronisk form. Det avtal som skrivs med den entreprenör som vinner respektive upphandling ska diarieföras och de fakturor som myndigheten betalar ska attesteras och hanteras i ekonomiredovisningen.

Arbetet med forskningsprojektet inleddes med att ta fram en förteckning över samtliga diarieförda entreprenadupphandlingar som genomförts i Vägverkets regioner mellan 2000 och 2009. Tabell 1 visar att 1 831 upphandlingar identifierades. För 335 upphandlingar – nästan en femtedel av samtliga – saknas information i diarierna, dvs. det var inte möjligt att hitta det dokument som motiverar valet av uppdragstagare, det så kallade utvärderingsprotokollet. Anbudssumman för de kontrakt där det finns information om lämnade och vinnande anbud ger ett totalt kontraktsvärde på nästan 37 miljarder kronor, vilket motsvarar ungefär hälften av de totala investeringarna under perioden.

Cirka 90 procent av kontrakten är utförandeentreprenader. Sådana avtal innebär att Vägverket har det juridiska ansvaret för de ritningar som upprättas och för att ta fram ett förfrågningsunderlag med en mängdförteckning. Det senare dokumentet utgör alltså en del av förfrågningsunderlaget och specificerar exakt vilka arbetsuppgifter som ska utföras för att bygga en ny väg och i vilken mängd, t.ex. kubikmeter bergschakt, meter viltstängsel, kvadratmeter asfalt av olika kvalitéer, antalet träd som ska fällas etc. Entreprenörernas anbud består av ett styckpris för varje angiven kvantitet och i allmänhet antas det anbud som ger lägst totalkostnad när priser och volymer multipliceras med varandra.

I praktiken kommer förbrukningen (m³, m², antal träd etc.) att avvika från de i förhand uppskattade kvantiteterna, något som inom vissa gränser accepteras. Därutöver uppstår

¹² Denna redovisning har hämtats från Nilsson et al (2012).

¹³ Vägverket och Banverket slogs samman till Trafikverket i början av 2010, men vi väljer att referera till de tidigare namnen i de sammanhang då historiska förhållanden beskrivs.

inte sällan behov av ändrings- och tilläggsbeställningar som en konsekvens av oförutsedda behov eller nya önskemål. Priset för sådana tilläggsavtal fastställs vid förhandlingar mellan beställare och utförare. Detta innebär att det slutliga priset av flera skäl kan avvika från anbudspriset.

Cirka en tiondel av kontrakten avser totalentreprenader. Till skillnad från en utförandeentreprenad är det då de entreprenörer som lämnar anbud, inte Vägverket, som ansvarar för projekteringen. Detta innebär ett visst mått av dubbelarbete eftersom alla budgivare måste genomföra åtminstone en översiktlig projektering innan anbud kan lämnas. Å andra sidan kan projekteringen då bättre anpassas till entreprenörens kostnadsförhållanden och man får utrymme att testa egna lösningar på hur uppdraget ska genomföras. Totalentreprenader ersätts i större utsträckning mot ett fast pris, men även för denna typ av avtal kan ändrings- och tilläggsuppdrag tillkomma, jfr vidare Mandell och Nilsson (2011).

Tabell 5 Redovisning av informationsinsamling om Vägverkets upphandlingar

Region	Totalt antal utvalda upphandlingar	Projekt med fullständiga uppgifter	Projekt där information saknas	
			Delvis	Helt (%)
Mitt	328	208	8	112 (34)
Mälardalen	124	87	19	18 (15)
Norr	555	399	90	66 (12)
Skåne	137	131	0	6 (4)
Stockholm	117	67	20	30 (26)
Sydöst	121	92	3	26 (21)
Väst	449	370	2	77 (17)
Summa	1 831	1 354	142	335 (18)

Ett syfte i det av KKV finansierade projektet var att jämföra avtalad kostnad med faktisk resursförbrukning. För att få en uppfattning om den slutliga förbrukningen av resurser användes Vägverkets version av ekonomiredovisningssystemet Agresso.

Begreppet objektnummer visade sig vara av central betydelse för att kunna jämföra kostnad vid upphandlingstillfället med slutkostnaden. Första gången en ny projektidé prövas, inte sällan i samband med en förstudie, tas det ut ett nytt sådant nummer som följer åtgärden genom dess ”levnad” och som bland annat används både då en investering prioriteras in i regeringens investeringsplan och då ett projekt upphandlas. Om investeringen bryts ned i flera upphandlingar kan nya objektnummer skapas för var och en av dessa. I ekonomiredovisningen kan inkomna fakturor bokas mot objektnummer. Det ska vara möjligt att också se de kostnader som Vägverket självt har lagt ner i ett projekt.

Så långt principerna. I praktiken saknas ofta information i Agresso om ett objektnummer som kan kopplas till upphandlingen. Det har endast varit möjligt att matcha samman en observation från avtal med en observation i ekonomiredovisningen i 698 av 1 352 fall, dvs. något mer än hälften. Kvoten mellan kostnad ex ante och ex post

i dessa projekt varierar mellan nästan noll och över fyra med ett medelvärde på 1,09 dvs. ett genomsnittligt kostnadsöverskridande på 9 procent.

Många projekt har emellertid en *lägre* kostnad än i det ursprungliga kontraktet. En förklaring skulle kunna vara att projektet ännu inte slutförts. När man tar bort pågående projekt återstår 522 investeringar och det genomsnittliga kostnadsöverskridandet ökar till i genomsnitt 11,5 procent. Fortfarande finns dock flera projekt där de slutliga rapporterade kostnaderna är lägre än vad som initialt kontrakterats. Vid första anblick är detta förstås glädjande, men vid närmare eftertanke är det tveksamt om resultatet verkligen kan stämma. Som kontrakten är utformade har nämligen utföraren mycket svaga incitament att ”lämna pengar på bordet”, dvs. att genomföra sitt uppdrag på ett sätt som innebär att beställaren faktureras ett lägre belopp än vad som fastställts i avtalet. Det är därför inte rimligt att tro att så många projekt fortfarande har kostnader som är lägre än vad som ursprungligen kontrakterats.¹⁴

En tänkbar förklaring till att många projekt tycks bli billigare än avtalat är att Agresso inte används på avsett sätt. Vi har sett flera exempel på detta. Större projekt delas stundtals upp i flera delar. Detta får ofta som konsekvens att man tappar möjligheten att jämföra kostnadsbedömningen för det större projektet med de kostnadsbedömningar som görs för varje mindre projekt och att i slutänden följa kostnadsutvecklingen för helheten. Ett annat exempel är att kostnader som bokförts på ett projekt ”flyttas bort”, dvs. omförs till andra objektnummer. Även om det kan finnas rimliga förklaringar till att på detta sätt flytta kostnader blir det i praktiken omöjligt att stämma av kostnaderna för den verksamhet som genomförts mot det upphandlade kontraktet.

4.2 Uppföljning mot plan

Uppföljning av upphandlingar kan uppfattas som en teknikalitet med begränsat allmänpolitiskt intresse. Men för att kunna följa de projekt regeringen beslutat ska ingå i en investeringsplan behövs en koppling från kostnadsutfall för upphandlingar inte bara till de kontrakt som tecknats utan också tillbaka till de ursprungliga planprojekten. I ett separat projekt som finansierades av Vägverket har det visat sig att inte heller denna koppling kan göras (Pyddoke, 2011).

Detta ska ses mot bakgrund av tidigare analyser av kostnadsutfallet i svenska investeringar i transportinfrastruktur. Exempelvis gav Riksrevisionsverket (1994) Vägverket och Banverket kritik för stora kostnadsöverskridanden. Regeringen beslutade därför att myndigheterna i sina årsredovisningar skulle redogöra för kostnadsutfallet för de projekt som beslutas i de nationella infrastrukturplanerna. Detta har också gjorts och idag finns det cirka 170 färdigställda och efterkalkylerade projekt.

Efterkalkylerna baseras emellertid inte på redovisningssystemet. I stället har en centralt placerad tjänsteman tagit kontakt med den ansvarige projektledaren och ekonomichefen i den region där projektet genomförts. Dessa har beskrivit kostnadsutfallet och har på så sätt lämnat underlag för den information som återfinns i årsredovisningen. Regeringen beslutade också att de projekt där det visar sig att kostnaderna blir väsentligt högre än i planen skulle skickas tillbaka till regeringen för förnyad prövning. Detta kan tolkas som

¹⁴ Däremot kan projekten förstås bli billigare än något av de kostnadsestimat som görs innan projektet upphandlas.

att man ansåg att verken inte har mandat att fritt låta kostnaderna stiga för projekt som beslutats av regeringen med en viss kostnadsram.¹⁵

Redovisningen styrs uppenbarligen av andra mål än att det ska vara lätt att följa upp planprojektens och upphandlingarnas kostnader i efterhand. Varken Riksrevisionsverket eller numera Riksrevisionen har emellertid riktat någon kritik mot att redovisningssystemet inte kan användas för efterkalkyler eller för avstämning mot upphandlade kontrakt och planbeslut.

4.3 Omöjligt att systematiskt följa upp resursanvändningen

Riksdagen ger årliga anslag till offentliga myndigheter, i Vägverkets fall ett anslag för drift och underhåll och ett annat för investeringar. De medel som reserveras i det årliga regleringsbrevet bryts därefter ner inom myndigheten för att fördelas mellan regioner och delaktiviteter. Uppföljningar görs med syfte att säkerställa att den av riksdagen beslutade tilldelningen inte överskrids. Eftersom vare sig ansvarigt departement, Riksrevisionen eller någon annan frågar efter uppföljningar på projektnivå har inte heller myndigheten intresse av detta. De projektvisa uppföljningar som uppenbarligen ändå görs på regional nivå matchas inte av en kultur där samlade uppföljningar genomförs i organisationen.

Det tidigare beskrivna forskningsprojektet skulle också granska investeringar som upphandlades av Banverket under samma tidsperiod. Problemen tycks där ha varit ännu större. Av ca 1 600 investeringar som upphandlades under tioårsperioden var det endast möjligt att identifiera 550 projekt i diarierna. Nästan 1 000 handlingar saknas helt eller innehåller endast ofullständig information. Ett ytterligare problem var att det saknades en motsvarighet till Vägverkets objektnummer som (i princip) skulle göra det möjligt att koppla samman kontrakt med kostnadsutfall. Det var därför över huvud taget inte möjligt att följa upp Banverkets resursanvändning under 2000-talet.

Observationerna sammanfaller med den kritik som framförs av Riksrevisionen i två granskningar av kostnadskontrollen i stora väg- respektive järnvägsinvesteringar (Riksrevisionen 2010 och 2011a). Forskningsprojektet visade att det dessutom i nuläget faktiskt inte är *möjligt* att genomföra projektvisa uppföljningar annat än med stora insatser för att i efterhand och manuellt försöka följa beslut och betalningsströmmar.

Ett annat exempel, också hämtat från transportsektorn, ger indikationer om att problematiken är av likartad natur även vad avser kollektivtrafik. Från och med ca 1990 upphandlas kollektivtrafik i konkurrens. Regionala myndigheter definierar vilken trafik man vill ha utförd och kontrakten ges till det företag som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Samtidigt som man i branschen har högt ställda ambitioner att öka resandet med kollektiva färdmedel stiger verksamhetens kostnader snabbt. Kunskaperna om varför utvecklingen ser ut på detta sätt är emellertid svag. Som en del av den refererade KKV-studien gjordes därför en insats för att följa upp också de avtal som upphandlas av trafikhuvudmännen för buss- och tågtrafik. Även om normen tycks vara att använda så kallade produktions- eller bruttokontrakt, med en fast ersättning för en förutbestämd trafik och oberoende av antalet resenärer, finns också inom detta område inslag av olika

¹⁵ I Norge har man ett system där stora offentliga projekt (över 750 miljoner NOK) måste genomgå två kvalitetssäkringar i planeringstadiet, både hos Regering och hos Stortinget. Läs mer på www.concept.ntnu.no.

typer av incitament för kostnadsbesparingar, för att hantera kvalitetsfrågor och för att uppmuntra operatörerna att öka resandet.

I en ESO-studie visades att det inte var möjligt att göra några uppföljningar av tecknade avtal och att det också inom denna bransch var svårt att ens få kopior av de kontrakt som upphandlats. Detta beskrivs närmare i Nilsson (2011) och med en fördjupning vad avser upphandlad tågtrafik i Nilsson & Jonsson (2011).

4.4 Uppföljningsproblem som systemfel

Varje statlig myndighet, liksom varje kommun och landsting, har ett av regeringen utformat uppdrag att säkerställa att specificerade typer av verksamhet kommer till stånd. Under en stor del av 1900-talet hanterades detta uppdrag genom myndigheter som producerade tjänster till allmänheten i egen regi, dvs. man använde egen personal, maskiner och utrustning för ändamålet. Utvecklingen i Sverige under de senaste 20–30 åren har inneburit att tjänsterna nu levereras i nya former.

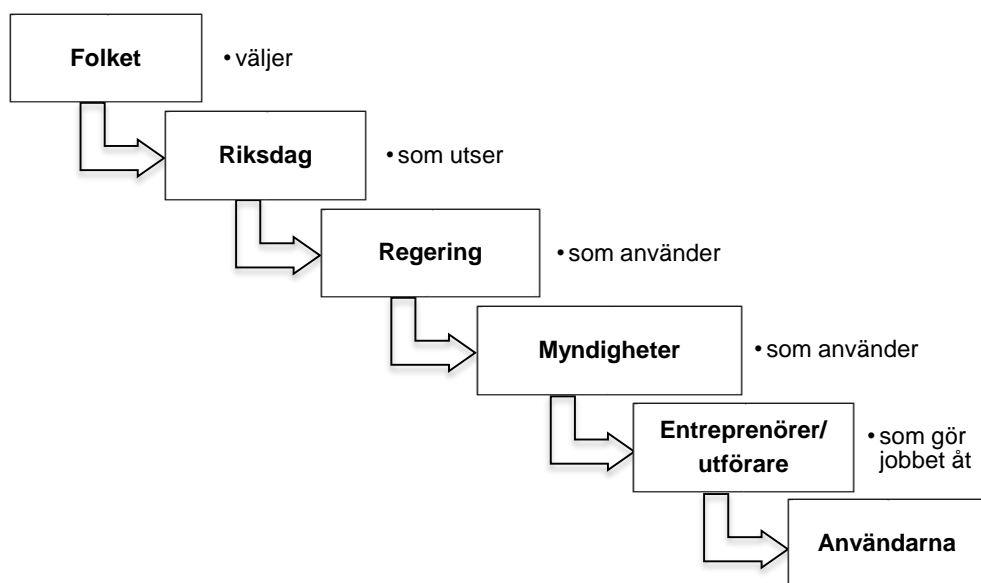
En del av förändringar avser införandet av kundvalsmodeller. Inom skolans värld har kan exempelvis föräldrar välja vilken skola barnen ska gå i. Regeringar med olika politiskt stöd har dessutom successivt också beslutat att instruera många myndigheter om att verksamheten ska genomföras av kommersiella företag som upphandlas i konkurrens. Sådana myndigheter är därför i praktiken upphandlingskontor i stället för producerande organisationer.

Vägverket är ett exempel på denna omvandling. Under 1980-talet hade man en egen division för byggande av nya vägar som genomförde 20–30 procent av alla nybyggnadsprojekt och en annan division med ansvar för drift och underhåll. Idag upphandlar Trafikverket alla investeringar i konkurrens. Även drift och underhåll har konkurrensutsatts, i Vägverkets fall under 1990-talet. Konkurrensutsättningen av Banverkets järnvägsunderhåll påbörjades i början av 2000-talet.

Trafikverkets anslagstilldelning uppgår för närvarande till över 40 miljarder kronor per år. En stor del av dessa resurser går till drift, underhåll och nybyggnation av vägar och järnvägar. Myndighetsförordningens (SFS 2007:515) tredje paragraf lyder: ”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt ..., att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.” Detta innebär att verksamheten ska genomföras till så låg kostnad som möjligt; ju bättre kostnadseffektivitet desto större utdelning för de medel som avsätts. Genomgången i avsnitt 4 visar att det idag saknas kunskap om hur det förhåller sig på detta område.

Motivet för en övergång till konkurrensupphandling är att man på detta sätt kan få ner kostnaderna för skattebetalarna. Det betyder att tjänstemän i offentlig sektor har att genomföra det uppdrag man ges av riksdag och regering på ett kostnadseffektivt sätt, och att uppgiften ska utföras genom upphandling i konkurrens. Delegeringen av arbetsuppgifter från väljare till konsumenter av tjänster har efter konkurrensutsättningen fått en ytterligare nivå på det sätt som framgår av figur 1.

Tarschys (2002) påtalade att det i betydande omfattning saknas information att återföra till regering och riksdag och i förlängningen till väljarna om resultatet av det uppdrag som lagts ut. Det refererade forskningsprojektet illustrerar också att det för närvarande saknas möjlighet att bedöma om de resurser som avsätts för att bygga och underhålla infrastruktur används på ett effektivt sätt.



Figur 2 Den demokratiska ansvarsdelegeringen i Sverige

Källa: Nilsson m.fl. (2012).

Det är sedan tidigare väl känt att problemen med att följa upp kostnadseffektivitet och produktivitet när verksamheter genomförs i egen regi är stora. Ett skäl har varit att det saknats en redovisning av vilka kostnader i en organisation som avser generell administration respektive vilka kostnader som uppstår när verksamheten genomförs. Detta var ett återkommande problem i de försök som genomfördes under 1980-talet i Statskontorets arbete med produktivitetmätningar; se till exempel Nilsson (1985).

Som framgått av den tidigare genomgången har konkurrensutsättningen i grunden förändrat förutsättningarna för verksamhetsuppföljning. Alla upphandlade måste diarieföras och fakturor ska attesteras och bokas mot det diarieförda avtalet. Med ett genomtänkt förfarande är det inte bara möjligt utan också enkelt att utan tillkommande kostnader jämföra kostnadsutfall med tecknade avtal. Kompletterande information om de avtal som ingås gör det möjligt att genomföra systematiska analyser av kostnadsdrivare, av betydelsen av avtals- och ersättningsformer, av jämförelser av hur kostnaderna ser ut för olika beställningskontor, etc.

Hartman m.fl. (2011) visade att det finns stora svårigheter med att på ett systematiskt sätt studera effekterna av den förändrade rollfördelningen mellan offentlig och privat sektor i välfärdssektorn. Av det av Konkurrensverket finansierade forskningsprojekt som redovisats framgår att inte heller övergången från egen regi till upphandling i konkurrens är möjlig att följa upp. Det finns ett stort behov av att systematiskt följa upp verksamhet för att lära sig vad som fungerar på ett bättre eller sämre sätt: Utan uppföljning, ingen inläring. Frånvaron av möjligheter att genomföra uppföljningar av projekt är att betrakta som ett systemfel.

5 Slutsatser och rekommendationer

De tre systemfel som diskuterats är av delvis olika natur. Svårigheterna med att följa upp genomförd verksamhet kan bero på att ingen har tänkt på vinsterna med att få tillgång till denna typ av information. Konsekvensen är att det blir svårt eller omöjligt att lära av goda och mindre goda exempel för att i framtiden använda resurser på ett bättre sätt. Det har ännu inte blivit tillräckligt tydligt vilka problem detta innebär för möjligheterna att vidareutveckla verksamheten.

Eftersom kostnaderna för att följa upp kontrakt är låga lämnar Nilsson m.fl. (2012) ett förslag till hur man skulle kunna hantera denna brist. Regeringen kan således i myndighetsförordningen eller på annat sätt instruera sina myndigheter att i årsredovisningen rapportera hur många upphandlingar som slutförts under året och att ange frekvensen av under- eller överskridanden i förhållande till de kontrakterade kostnaderna. För större avvikelser kan myndigheterna avkrävas förklaringar. På detta sätt ges upphandlingsfrågor en helt annan tyngd i förvaltningen. Detta skulle också göra det rationellt att organisera diarieföring och fakturahantering på ett sätt som gör det enkelt att ta fram det underlagsmaterial som krävs.

Det är inte lika självklart hur de båda andra systemfelen kan hanteras. Skälet är, som redan noterats, att de folkvalda har all rätt att fatta de beslut man finner lämpliga. Detta är i själva verket grunden för ett demokratiskt system där besluten inte fattas av tjänstemän med svag koppling till folkviljan.

Detta innebär inte att alla politiska beslut är kloka. De två första systemfelen kan således innebära att samhällets kostnader är avsevärt högre än vad som vore lämpligt. För låga skatter och avgifter för transporter innebär mer trafik än vad som är motiverat. Detta skapar ett tryck på att bygga nytt för att eliminera flaskhalsar. En prissättning som dämpar trafikökningen kan göra det möjligt att senarelägga dyrbara nyinvesteringar.

När en investering är samhällsekonomiskt olönsam är dess samlade nytta för nuvarande och framtida användare inte tillräcklig för att motivera nybyggnadskostnaden. Inte minst med tanke på de allt större projekten och därmed allt större anläggningskostnaderna, utgör detta en långsiktig belastning på samhällsekonomin. Trycket från regionala intressen som endast bidrar med en mindre del av kostnaderna men som har stor del av nyttan för den nya anläggningen innebär en risk för att resurser flyttas från exempelvis investeringar i humankapital (utbildning) till vägar och järnvägar med förhållandevis lägre nytta.

Men det är alltså vare sig möjligt eller önskvärt att ta bort den politiska kontrollen över infrastrukturinvesteringar. Inom rådande institutionella struktur är därför ökad transparens ett tillvägagångssätt för att minska risken för olönsamma investeringar. Norge har tagit några viktiga steg i denna riktning. Exempelvis har det norska finansdepartementet engagerat sig i att ta fram sektorsövergripande instruktioner för hur samhällsekonomiska analyser ska genomföras och vilka parametervärden som ska användas; se NOU 2012. Med detta säkerställer man att statliga myndigheter genomför analyser på ett enhetligt sätt och man skapar också förutsättningar för att analyserna genomförs utan att snegla på konsekvenserna den egna sektorn.

I Norge finns också ett system som innebär att stora offentliga investeringar ska föregås av oberoende förstudier. Den så kallade *kvalitetssikkringsordningen* (KS) ställer således krav på externa granskningar innan beslut fattas. KS1 genomförs när en myndighet lämnar förslag till det ansvariga departementet, och resultatet av granskningen avgör om planeringsarbetet ges klartecken för att gå vidare. Efter bearbetning, i KS2, ska en andra

oberoende granskning föregå beslut i stortinget för alla projekt som beräknas kosta mer än NOK 750 miljoner. Oavsett vilka slutsatser som dras i kvalitetsgranskningarna har regering och storting alltid rätt att fatta de beslut man finner lämpliga. KS-ordningen innebär bara att sådana beslut kan fattas på ett bättre underlag och att argument för och emot investeringarna ges en grundlig genomlysning.

Det norska Finansdepartementet har gett Norges Teknisk-Naturvetenskapliga Universitet i Trondheim i uppdrag att utveckla principer för hur sådana förstudier ska utformas. Detta görs inom ramen för det så kallade Concept-projektet. Concept nu också fått till uppgift att utveckla principer för efterstudier. På så sätt förväntar man sig att kunna institutionalisera möjligheterna att på ett konsekvent sätt genomföra sådana utvärderingar.

Ingenting i denna promemoria talar för att genomgripande ekonomiska förändringar i offentlig sektor, bland annat i form av konkurrensutsättning av tidigare offentligt tillhandahållna tjänster, är felaktig. Det är emellertid uppenbart att en förbättrad uppföljning om den verksamhet som genomförs ökar sannolikheten för att resurser används på bästa tänkbara sätt och för framtida besparingar.

Förbättrad transparens är också en god medicin mot systemfelen i form av felinvesteringar i infrastruktur och för låga skatter på infrastrukturens användning. Genom att förbättra kunskapen om lönsamhet och om vad som vore en lämplig skattenivå, och genom att förmå de folkvalda att motivera sina beslut, förbättras sannolikheten för att besluten bidrar till en god resursanvändning. De folkvaldas rätt att ta politiska beslut innebär inte att alla sådana beslut är rationella från ett övergripande samhällsperspektiv. De norska exemplen illustrerar hur man inom ramen för ett oförändrat demokratiskt system kan förbättra genomlysningen av de beslut som fattas.

Referenser

- Hartman, L., Anell, A., Mörk, E., Vlachos, J., Hanspers, K., Lundin, M., Szebehely, M. och Wiklund, S. (2011), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag, Stockholm.
- Mandell, S. och Nilsson, J-E. (2011), *Comparison of unit price and fixed price contracts for infrastructure construction projects*, VTI working paper.
- N2012/6321/TE, Uppdrag att ta fram kunskapsunderlag om trafikens samhällsekonomiska kostnader.
- Nilsson, J-E. (1985), *Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn*, Ds Fi 1985:9.
- Nilsson, J-E. (1991), *Investment decisions in a public bureaucracy – a case study of Swedish road planning practices*, *Journal of Transport Economics and Policy* 25.
- Nilsson, J-E. (1992), *Second best problems in railroad infrastructure pricing and investment*, *Journal of Transport Economics and Policy* 26.
- Nilsson, J-E. (2011), *Kollektivtrafik utan styrning*, ESO 2011:6.
- Nilsson, J-E. och Jonsson, L. (2011), *Lessons from the tendering of railway services in Sweden: are some contracts better than others?* *International Journal of Transport Economics* 38.
- Nilsson, J-E., Bergman, M., Nyström, J., Mandell, S. och Pyddoke, R. (2012), *Vart tar pengarna vägen? Om behovet av bättre uppföljning för ökad effektivitet i offentlig sektor*, *Ekonomisk Debatt* 1.
- Nilsson, J-E., Mandell, S. och Vierth, I. (2012), *Fungerar godstransportmarknaden effektivt? Ekonomisk analys av energieffektivisering av godstransporter*, VTI Notat N39-2012.
- NOU 2012:16, *Samfunnsökonomiske analyser*.
- Riksrevisionen (2010), *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* Rapport 2010:25.
- Riksrevisionen (2011a), *Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?* Rapport 2011:6.
- Riksrevisionen (2011b), *Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten*, Rapport 2011:22.
- Riksrevisionen (2012), *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* Rapport 2012:21.
- Riksrevisionsverket (1994), *Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket*, Rapport 1994:23.
- SOU 1996:95, *Botniabanan*.
- Tarschys, D. (2002), *Huru skall statsverket granskas? Om riksdagen och den demokratiska kontrollen*, Ds 2002:58.
- Trafikanalys (2012), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, Rapport 2012:3.
- Trafikverket (2012), *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, Rapport 2012:101.

Pyddoke, R. (2011), Kvantifiering av kostnads- och prognosrisk – hantering av risk och osäkerhet, Kommande VTI-rapport.

1 Spelet om resurserna¹ - Inledning

Många beslut om resursanvändning i offentlig sektor föregås av försök att påverka beslutens omfattning, inriktning och uppläggning. Syftet med denna uppsats är att beskriva förutsättningarna för detta politiska spel om resurserna inom den del av offentlig verksamhet som avser infrastruktur. Mera specifikt behandlas de egenskaper som gör att infrastruktur tjänster skiljer sig från många andra nyttigheter. Sådana egenskaper har inneburit att ett institutionellt ramverk byggts upp för att tillhandahålla dessa tjänster. Detta skapar i sin tur mycket speciella förutsättningar för det politiska spelet om hur stora samhällsresurser som ska användas för att bygga och underhålla infrastruktur liksom var i landet resurserna ska användas och vilka projekt som prioriteras.

Avsikten är inte att karaktärisera dem som är inblandade i spelet om resurserna som hjältar eller skurkar. I stället är föresatsen att belysa hur de inblandades agerande kan hänföras till vilken institutionell lösning som valts och att olika sådana lösningar är förenade med olika för- och nackdelar. Med stöd av sådana resonemang kan man i förlängningen också överväga förändringar av det institutionella ramverket.

Avsnitt 2 innehåller en beskrivning av rättesnöret för användningen av offentliga medel när syftet är att få ut största möjliga nytta av resurserna, i det här fallet för att bygga ny infrastruktur. Avsnitt 3 redogör därefter för i vilken utsträckning sådana rekommendationer (inte) har fått genomslag i den politik som faktiskt förs. I tre avsnitt beskrivs ett antal institutionella egenskaper hos den typ av beslut som är aktuella. I avsnitt 4 karaktäriseras infrastruktur som en kollektiv nytta. Därefter presenteras två forskningsområden som på olika sätt kan bidra till förståelsen av spelet om resurserna. Avsnitt 5 beskriver den generella diskussionen om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer i offentlig sektor (*fiscal federalism* med sin anglosaxiska term) speglat mot den historiska utvecklingen av ansvaret för väghållning i Sverige. Avsnitt 6 belyser de incitament som präglar offentligt beslutsfattande i allmänhet. Ett ursprung är den teori som brukar refereras som *public choice* men som i successivt ökande omfattning kommit att kallas politisk ekonomi. Avsnitt 7 innehåller några avslutande observationer.

¹ Jag är tacksam för synpunkter på tidigare versioner av denna text från Lars Hultkrantz och Johan Nyström

2 Den normativa utgångspunkten

Många marknader, och därmed stora och viktiga delar av samhället, fungerar väl utan offentliga ingripanden. Resurser kommer då till sin bästa användning när köpare och säljare handlar med varandra till priser som fastställts på marknader med konkurrens. Men alla marknader fungerar inte med automatik på detta sätt. Det finns därför motiv för att samhället i en eller annan form ingriper i resursanvändningen. Tillhandahållande av infrastruktur är ett exempel på att priset för att utnyttja infrastruktur skulle bli högt och att det skulle finnas för lite infrastruktur i frånvaro av ett offentligt engagemang.

I flertalet länder spelar därför samhället en central roll i försörjningen av vägar, flygplatser och hamnar, numera i Europa också järnvägar. I Sverige byggs nya vägar och banor, som är den infrastruktur som står i fokus här, efter det att en offentlig myndighet (numera Trafikverket) upphandlat projekten från kommersiella företag. På samma sätt upphandlar myndigheten tjänster i form av drift och underhåll från företagen. Det är därmed samhället, i första hand staten, som bestämmer hur mycket som ska byggas och omfattningen av underhållet av existerande anläggningar. Närmare bestämt beslutar riksdagen årligen om vilken total mängd resurser som ska gå till infrastruktur, försvar, polis och till kommunerna osv. Riksdagens beslut om resurser till infrastruktur baseras på en av regeringen fastställd plan som avgör vilka projekt som ska prioriteras, dvs. de investeringar som ska ha företräde före andra.

Staten tar också betalt för att använda vägar och järnvägar i form av skatt på drivmedel, banavgifter etc. Kopplingen mellan hur mycket resurser som avsätts för att bygga och underhålla infrastrukturen och vad man tar in i skatter och avgifter är emellertid svag eller obefintlig. I företag är kopplingen normalt stark mellan en nyinvestering och möjligheterna att i framtiden få betalt för de produkter den nya anläggningen förväntas producera. Frikopplingen mellan beslut om resursanvändning och beslut om avgiftsuttag skiljer därför statens beslut om infrastrukturhållning från kommersiella aktiviteter.

För att säkerställa en effektiv användning av samhällets resurser finns starka rekommendationer för hur mycket och vad som ska byggas: För varje projekt som byggs bör nyttan för nuvarande och framtida resenärer och transportköpare ställas mot kostnaden för investeringen. När nyttan är större än kostnaderna bör projekten genomföras, om nettot är negativt bör man avstå. Om medlen inte räcker för att genomföra alla samhälls-ekonomiskt lönsamma investeringar bör projekten prioriteras i fallande lönsamhetsskala så att man börjar med de åtgärder som ger mest per investerad krona. Likartade principer finns för hantering av underhållsåtgärder.

3 Kartan och verkligheten

I verkligheten används inte transportsektorns resurser på ett sätt som följer dessa principer. För att klargöra detta beskrivs i avsnitt 3.1 egenskaperna hos den investeringsplan som regeringen fastställde i början av 2010. I planen prioriteras projekt som ska genomföras de kommande 12 åren och därmed sätts siffror och ord på hur mycket av statsbudgeten som (eventuellt) ska avsättas till infrastruktur. Avsnitt 3.2 innehåller en beskrivning av Västlänken, ett av de projekt som ingår i den fastställda planen trots mycket låg samhällsekonomisk lönsamhet (=olönsamt!). I avsnitt 3.3 görs några observationer med anledning av den tidigare beskrivningen.

3.1 Prioritering och kalkylresultat

Eliasson och Lundberg (2011) har granskat det förslag till långsiktig investeringsplan som trafikverken² lämnade till regeringen i slutet av 2009. Som en del av de instruktioner som utgjorde den formella starten för myndigheternas planeringsarbete halvtannat år tidigare pekade regeringen ut 90 projekt som skulle genomföras till en total kostnad om 115 miljarder kronor. Många av dessa projekt hade ingått i den plan som avsåg perioden 2004–15 och höll på att byggas eller befann sig i slutskedet av planeringsarbetet och det fanns inte skäl att ta fram något nytt beslutsunderlag för dessa. I figur 1 går detta under beteckningen den *initiala planen*.

I arbetet med att ta fram ett förslag till plan för perioden 2010–21 studerades totalt ca 700 tänkbara investeringar. Av dessa tog myndigheterna fram en samhällsekonomisk kalkyl för 479 projekt. Av dessa kom 169 investeringar att hamna utanför de planförslag som lämnades.

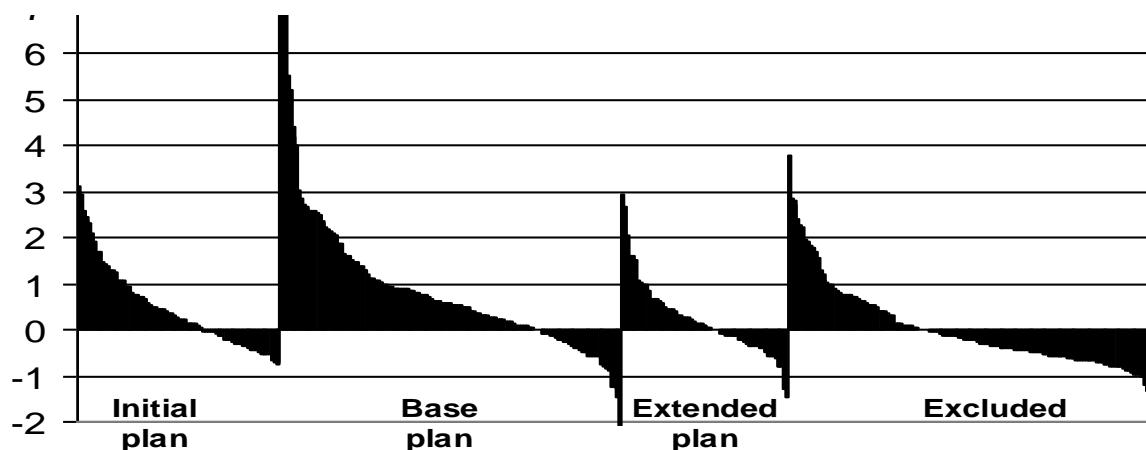
Trafikverkets slutliga förslag innebar att regeringen – förutom projekt i den initiala planen – borde genomföra 149 investeringar till en sammanlagd kostnad om (ytterligare) 41 miljarder kronor. Detta utgjorde den tänkta *basplanen*. Därutöver hade regeringen bett myndigheterna ta fram en *utvidgad plan* som skulle omfatta ca 15 procent mer resurser än i basplanen. Ytterligare 71 projekt kom att ingå i den utvidgade planen.

Figur 1 illustrerar projektens lönsamhet i de olika delarna av planen är liksom lönsamheten hos de projekt som uteslutits. Lönsamhet definieras här som nettonuvärdekvot (NNV-kvot).³ Den genomsnittliga lönsamheten för samtliga 479 projekt, dvs. både de som kom att ingå i planen och de som ligger utanför är 0,41. För den initiala planen är nettonuvärdekvoten 0,45 dvs. bara marginellt högre än om man slumpmässigt valt bland de 479 tänkbara investeringar. Figuren visar också att det finns olönsamma projekt i alla tre delar av planförslagen och att ett antal projekt har påfallande låg lönsamhet, t.o.m värden under -1 i basplanen. Ett sådant projekt skulle inte vara motiverat ens om det vore möjligt att bortse från investeringskostnaden.

² Processen inleddes när Vägverket och Banverket fortfarande var separata myndigheter.

Sammanläggningen till Trafikverket genomfördes i april 2010 och sammanföll nära i tiden med att planen fastställdes av regeringen.

³ I täljaren på detta mått står nettovärdet av alla kostnader och intäkter under projektets livslängd medan investeringskostnaden finns i nämnaren. Alla investeringar med en kvot som är positiv ger tillbaka mer än den kostnad man lagt ner på investeringen, medan projekt med en negativ kvot är samhällsekonomiskt olönsamma.



Figur 1. Nettonuvärdekvot för fyra grupper av investeringar sorterade i fallande lönsamhetsordning inom varje grupp. Källa: Eliasson och Lundberg (2011).

Förslaget till basplan har en genomsnittlig NNV-kvot om 0,91. Som också framgår av figuren innebär detta att trafikverken har låtit sig påverkas av kalkylresultatet i sitt förslag till prioritering. Myndigheterna tycks emellertid i första hand använda resultaten av genomförda kalkyler för att identifiera de sämsta projekten, dvs. för att sålla bort (allt för) olönsamma projekt.

Den plan som regeringen slutligen fastställde kom att avvika från myndigheternas förslag.⁴ Beslutet är utformat på ett sådant sätt att det inte utan ett betydande merarbete går att se vilka projekt i den fastställda planen som tillkommit jämfört med myndigheternas planförslag och inte heller vilka investeringar som hamnat utanför planen. Ett av de tillkommande projekten är emellertid av särskilt intresse och behandlas därför i nästa avsnitt.

Riksrevisionen (2012b) har undersökt regeringens motiv för att frångå det förslag trafikverken lämnade. Man framhåller att om riksdagen och allmänheten ska kunna förstå regeringens ställningstaganden är det angeläget att ge en beskrivning till dess bakgrund och motiv. Riksrevisionen konstaterar att regeringen valt att hålla de konkreta skälen till sitt beslut mycket kortfattade. I motiveringen till beslutet att frångå trafikverkens förslag finns ingen beskrivning av vilka effekter som samhället går miste om till följd av att vissa projekt *inte* genomförs. Endast fördelar omnämns.

Regeringen menar vidare att den fastställda planen innebär en förbättring av uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Däremot redovisas inte hur man kommit fram till denna slutsats. Till skillnad från regeringen anser Riksrevisionen att huvuddelen av den beräkningsbara samhällsekonomiska vinsten av investeringarna i åtgärdsplanen försvunnit.

3.2 Västlänken⁵

Ett av de projekt som inte fanns med i Trafikverkets förslag men som prioriteras högt av regeringen är det så kallade Göteborgspaketet till en sammanlagd kostnad om 30

⁴ Se <http://www.regeringen.se/sb/d/11181>

⁵ Redovisningen baseras på en serie artiklar av Christer Lökvist i Göteborgsposten i början av september 2012 och på Riksrevisionen (2012).

miljarder kronor.⁶ Bakgrunden till projektet går tillbaka till 1990 då det socialdemokratiska kommunalrådet i Göteborg fick en fråga från statsministern hur arbetarekommunen som fyllde 100 år skulle kunna uppvakts. Svaret blev ”infrastruktur”, och en särskild utredare tillsattes. Det utredningsförslag som lades fram innehöll sju miljarder i väginvesteringar och två miljarder kronor till kollektivtrafiken. Vissa av projekten genomfördes, andra inte. Åren gick och flera paket följde men Göteborgs politiker uppfattade att man hela tiden hamnade i bakvattnet i förhållande till Stockholm. Man menade att detta åtminstone delvis kunde förklaras med Stockholmsregionens medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt och med Stockholms trängselskatt.

I maj 2009 frågade därför samma kommunalråd den (då) centerpartistiske statssekreteraren om det skulle vara möjligt med en paketöverenskommelse om även Göteborg införde en trängselskatt. Svaret blev jakande. Trots att samtliga partier i Göteborgsregionens kommunalförbund inför valet 2006 lovat att antingen avvisa alla förslag om att införa bilavgifter, och trots att Göteborgs socialdemokrater våren 2008 lovat att folket skulle få säga sitt, tidigast i valet 2010, sa Göteborgs kommunstyrelse i december 2009 ja till trängselskatt för att finansiera Västsvenska paketet. Trängsel-skatten infördes i januari 2013 och när detta skrivs pågår planeringen av investeringarna.

Det västsvenska paketet, ibland kallat Göteborgspaketet, formaliserades i början av 2010 då Vägverket, Banverket, Västra Götalandsregionen, Landstinget i Halland, Göteborgs stad och Göteborgsregionens kommunalförbund undertecknade ett avtal som reglerar dess genomförande och finansiering. Överenskommelsen inkluderar Västlänken (beräknad att kosta 16 miljarder), Marieholms-tunneln med anslutningar (4,2 miljarder) samt vissa andra förbättringar av vägnätet, inklusive Göta Älvbron (5,2 miljarder). I paketet ingår också en kollektivtrafikomställning i det kommunala och statliga vägnätet till en sammanlagd kostnad om 4,6 miljarder kr. Paketet skulle till hälften finansieras av statliga anslag och resterande kostnader skulle täckas av intäkter från en trängselskatt och av regional medfinansiering.

Den tyngsta delen av investeringspaketet utgörs alltså av Västlänken. Göteborgs C är och kommer att förbli en säckstation för fjärrtrafik men avsikten är att pendeltågen ska gå på en genomgående bana i en tunnel under den nuvarande säckstationen. Uppställningsspåren norr om nuvarande stationen tas bort och Västlänkens station hamnar norr om centralen med ett gångavstånd till kollektivtrafikens knutpunkt i Göteborg (Drottningtorget) på flera hundra meter. Efter ca 2 km i västlig riktning svänger tunneln av söderut för att ansluta till nuvarande spår söder om Liseberg. Utöver Centralen kommer den 8 km långa Västlänken, varav 6 km går i tunnel, att ha två nya stationer.

Västlänken kan sägas öka *tillgängligheten* i Göteborg tack vare de två nya stationerna. Projektet ökar också järnvägens *kapacitet* så att resandet i Göteborg och Västsverige underlättas. De planerade spåren är i första hand avsedda för regional persontrafik, men genom att nuvarande banor avlastas minskar kapacitetsutnyttjandet i systemet som helhet. Samtidigt medför Västlänken i sig bara en begränsad ökning av kapaciteten på järnvägsnätet runt Göteborg. Skälet är att det saknas spårkapacitet på Västra stambanan

⁶ Det finns en viss oklarhet i den uppgivna totalkostnaden för Göteborgspaketet men detta har ingen betydelse för de principer som här behandlas.

och Väst kustbanan och genom att endast första etappen av den nya dubbelspåriga järnvägen till Borås kommer att vara klar när Västlänken invigs.

3.3 Vad kännetecknar fattade beslut?

Trafikverkets förslag till investeringsplan innehöll ett antal klart olönsamma investeringar samtidigt som projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma lämnats utanför planförslaget. Trots detta är det uppenbart att resultaten av de samhällsekonomiska kalkylerna var av betydelse för de prioriteringar som föreslogs.

Samhällsekonomiska argument har däremot begränsad betydelse för regeringens ställningstagande. Exempelvis gör Riksrevisionen (2012) bedömningen att den samhällsekonomiska lönsamheten för Västlänken är -0,55. För varje krona som kommer in får man därför enbart tillbaka en samhällsnytta motsvarande 45 öre. Till följd av att detta projekt togs in i planen kom andra projekt i Trafikverkets förslag till investeringsplan att senareläggas. I slutet av förslagslistan måste också projekt ”knuffas ut”, dvs. de hamnar utanför planen. Utan att veta vilka investeringar som på detta sätt fått stå tillbaka och hur (o-)lönsamma de är, saknas möjlighet att exakt beräkna hur stor lönsamhetsminskningen är till följd av regeringens ommöbleringar.

Om samhällsekonomisk lönsamhet är av begränsat intresse för regeringens prioritering är en naturlig följdfråga vad som i stället skulle kunna förklara de beslut som fattas. Den fortsatta texten innehåller tre aspekter som kan bidra till en förståelse av denna fråga.

4 Infrastrukturen som kollektiv nytthet

Infrastruktur har viktiga inslag av kollektiv nytthet. När det finns en väg eller bana så finns en *möjlighet att köra bil eller åka tåg* som är lika för alla. Många vägar och en del järnvägar har också, åtminstone när de är nya, en stor outnyttjad kapacitet. Det betyder att ytterligare en trafikant inte annat än marginellt påverkar möjligheten för andra att samtidigt använda infrastrukturen. Man talar om detta som ”icke rivalitet” i konsumtionen av en kollektiv nytthet. När trafiken ökar kommer interaktionen mellan fordon att öka, och vid någon trafikmängd kommer konflikterna att bli så stora att möjligheten minskar att köra i den hastighet man önskar. Vägen eller banan upphör då att vara av kollektiv natur.

Den andra delen av definitionen av en kollektiv nytthet brukar kallas ”icke exkluderbarhet”. Begreppet används för att betona att det är svårt eller åtminstone kostsamt att stänga ute en konsument som inte vill betala. Försvaret är ett exempel. Till skillnad från den tid då rövarbaroner eller vikingar fick betalt för beskydd eller för att inte härja, bekostas inte försvarsmakten vare sig i Sverige eller i andra länder med avgifter för beskydd utan med skatter.

Det har tidigare varit kostsamt att använda avgifter för att bekosta vägar, något som varit en bidragande anledning till finansiering via skattsedeln. På detta område har emellertid den tekniska utvecklingen gjort det möjligt att prissätta väganvändningen på ett tekniskt och ekonomiskt mer sofistikerat sätt än den gamla sortens vägtullar. Trängselavgifterna i Stockholm baseras på en förhållandevis enkel teknisk lösning som ändå är mycket billigare än de bemannade betalstationer som traditionellt utnyttjats, exempelvis för bompengar i Norge. Konsekvensen är att betydelsen av denna aspekt av begreppet kollektiv nytthet förändrats.

Ytterligare en aspekt av tillgången till infrastrukturen är av betydelse för att förstå de intressen som är inblandade i den process som leder fram till beslut om vilka vägar och banor som ska byggas. Även om en existerande järnväg eller (i första hand) väg skulle kunna användas av vem som helst är det i första hand de som bor i närheten som i praktiken använder den mest. En vägförbättring har därför särskilt stor betydelse för de närboende.⁷

I kombination med att vägarna och järnvägarna finansieras av generella skatter skapar detta en alldeles speciell incitamentsstruktur: De närboende drar stor nytta av projektet men är bara med om att betala en mindre del av dess kostnad i form av de drivmedels-skatte etc. man betalar. Alla försök att till en rimlig kostnad argumentera för bättre infrastruktur i det egna grannskapet är därför motiverade. I detta avseende skiljer sig infrastrukturen från många andra offentliga tjänster. Om en kommun upplever sig ha otillräckliga medel för att bekosta skolan så är däremot möjligheterna att få förståelse för behovet av ytterligare medel från staten svagt, i synnerhet efter det att skolorna kommunaliserades under 1990-talet.

Slutsatsen är att kommuner och regioner har starka skäl att agera för att regeringen ska tillgodose deras behov och önskemål. En naturlig följdfråga är då varför man inte släpper det centrala ansvaret för vägarna och i stället växlar över pengarna till kommunen eller regionen. På så sätt skulle man, på samma sätt som exempelvis skett i fråga om ansvaret för skolor, också skjuta över ansvaret för infrastrukturen till dem som

⁷ En negativ aspekt av samma fenomen är givetvis att de som bor allra närmast kan drabbas av störningar från en ny anläggning. Denna dimension är emellertid inte av direkt relevans för det som sägs här.

har störst nytta av bra vägar och järnvägar. För att förstå detta övergår vi till en diskussion kring de principer som styr den vertikala ansvarsfördelningen i den offentliga sektorn.

5 Ansvarsfördelning mellan lokal, regional och nationell nivå

Ytterligare en byggsten för att förstå av de incitament som påverkar beslut om hur resurser ska användas i samhället i allmänhet och i transportsektorn i synnerhet kan hämtas från det fält som på engelska kallas *fiscal federalism*. I övergripande termer behandlar forskningsområdet den lämpliga uppdelningen av ansvar för verksamheten i offentlig sektor mellan statlig (federal), regional (delstat) och kommunal (lokal) nivå. Ansvarsfördelningen avser både arbetsuppgifter och dess finansiering med skatter och avgifter.

Den lokala nivån, i Sverige kommunerna, har normalt ansvar för försörjningen av "plats-specifika" tjänster med betydande inslag av kollektiva nyttigheter; gator, vatten och avlopp, sophämtning liksom räddningstjänst är exempel. Tidigare fanns också poliser på en lokal nivå, medan polisorganisationen numera är ett regionalt ansvarsområde och där den nuvarande debatten pekar fram mot en enda, centralt styrd polisorganisation. Regionernas ansvar avser i första hand sjukvård, och man har ofta ett större sjukhus med många specialiteter som används av innevånarna i regionen. Förutom försvaret är den centrala nivån, dvs. staten, ansvarig för exempelvis stabiliseringspolitik, dvs. åtgärder kopplade till variationer i konjunkturen, en fråga som berör alla delar av landet mer eller mindre lika.

Ansvar för vägar har emellertid ändrats över tiden. Denna process illustrerar också några av de observationer som härrör från den teoribildning som nu beskrivits.

Väghållaransvaret⁸

Vägar skapar möjligheter för kontakter mellan människor och byar och därmed för arbetsdelning och utveckling. I ett historiskt perspektiv slog sig de som hade nytta av en förbindelse samman, ofta i ett byalag, och byggde de vägar man gemensamt hade nytta av. Vägar och inte minst färjor och broar kom därför till på direkt initiativ från de närboendes behov. Så småningom utvecklades ett nät av ridvägar mellan byar, kungsgårdar, kyrkor och tingsplatser. Kungamakten försökte på olika sätt skapa sin tids institutioner för att stimulera och normera vägbyggandet. I Magnus Erikssons landslag 1350 stadgades t ex att "alla ega broar byggja och vägar rydja, så den som mindre eger i by, som den som mera eger, hvarefter sina egor" dvs. ansvaret för vägarna lades på bönderna efter deras markinnehav.

Detta utgjorde grunden för vägsystemet under flera hundra år. Som en följd av den begynnande industrialismen och det växande behovet av transporter fick vägarna under 1800-talet allt större betydelse. Många långa och tunga transporter skedde sedan gammalt på vinterföre och på vintervägar över isarna, men det blev efterhand nödvändigt att kunna utföra transporter under hela året. Därmed ökade kraven på vägarnas standard. De jordägande bönderna var fortfarande ansvariga för vägarna men blev allt mer missnöjda med de ökande pålagor de växande kraven innebar.

År 1876 tillsattes en kommitté som skulle utreda frågan. Den väglag som trädde i kraft 1895 fördelade underhållsskyldigheterna efter taxeringsvärden för alla fastigheter på landsbygden. De jordägande bönderna blev alltså inte längre ensamma skyldiga att underhålla vägarna. Varje fastighetsägare fick ett antal väglotter att underhålla i förhållande till fastighetens storlek. Mot slutet av 1800-talet fanns ca 360 000 sådana

⁸ Beskrivningen har hämtats från Sveriges Nationalatlas, www.sna.se och från Vägverket (2007).

väglotter i hela landet. Dessa indelades i områden, i regel respektive härad eller tingslag, och på så sätt uppstod 368 väghållningsdistrikt. Fortfarande sköttes dock vägunderhållet med naturaprestationer, där varje väghållare bidrog med arbetskraft och material.

Bilismens framväxt under 1900-talets början innebar att den medeltida väghållningen inte längre var ändamålsenlig. Naturaprestationer ersattes successivt med vägskatt och underhållet övertogs av vägkassor som fick sina inkomster från vägskatter och statsbidrag. Vägstyrelser som förvaltade kassorna anställde vägmästare och vägarbetare. Riksdagen införde en automobilskatt år 1922 och genom 1934 års väglag slogs väghållningsdistrikten samman till 170 vägdistrikt vilket skapade en jämnare skattebelastning. Väghållningen kunde skötas mer rationellt genom att möjligheterna till maskinell väghållning ökade. Den var dock fortfarande en kommunal angelägenhet.

År 1938 tillsatte regeringen en utredning som fick i uppdrag att utreda ett förstatligande av väghållningen på landsbygden. Den 1 januari 1944 blev Kungl. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, sedermera Vägverket, ansvarig myndighet. Statens vägar delas numera in i riks- respektive länsvägar beroende på relativ betydelse för trafiken. Kommunerna har fortfarande kvar ansvaret för det lokala gatunät som först och främst används av de som bor i området.

När trafiken ökade och betydelsen av att genomföra transporter och resor inte bara avsåg kontakter mellan enstaka byar och städer förändrades således vägnätets betydelse. Det som under många hundra år i första hand varit ett lokalt intresse blev av betydelse också för dem som bodde eller verkade längre bort. Det blev en nationell angelägenhet att göra det möjligt att både färdas och utföra transporter långa sträckor utan att råka ut för variationer i vägnätets kvalitet.

Den nuvarande debatten om regionalisering av offentligt ansvar ansluter till denna utveckling. Tanken är att en större region bestående av flera av dagens län kan ges huvudansvaret för de verksamheter som på ett naturligt sätt i huvudsak är ett intresse för regionen. Man skulle därför kunna tänka sig ett regionaliserat väghållningsansvar. Om man till detta kopplar en viss mängd av de resurser som idag hanteras av staten skulle incitamenten i systemet i grunden förändras. Anta för enkelhets skull att var och en av åtta regioner skulle få vardera en åttondel av dagens kaka för väghållning (eller av medlen för både vägar och järnvägar). Varje region ges rätt att fritt använda dessa medel för de ändamål man finner mest lämpat. Detta är samma konstruktion som låg till grund för viktiga delar av 1990-talets skattereform. I stället för att staten öronmärker medel till kommunerna för utpekade ändamål ges varje kommun en penningpåse att fritt kan förfoga över inom ramen för den sektorsspecifika lagstiftningen.

I den utsträckning vägar är av betydelse också utanför den egna regionen skulle en decentralisering av ansvaret minska möjligheten att ha ett vägnät med enhetlig kvalitet. Vissa regioner kan prioritera vägarna lägre än andra och långväga resenärer kan förr eller senare komma att märka när man passerar regiongränser. Fördelen med ett decentraliserat ansvar är att incitamenten att argumentera för mer infrastruktur som betalas ut en gemensam kassa försvinner. Ju högre andelen genomgående trafik, desto starkare är uppenbarligen motiven att hålla samman ansvaret och säkerställa enhetligheten.

Dessa observationer knyter också an till utvecklingen mot ett allt mer integrerat Europa. Det finns ett direkt svenskt intresse av att ha goda förbindelser med den omgivande världen. Kvalitén på sådana anläggningar står i proportion till hur omfattande den internationella trafiken är i förhållande till nationella, regionala och lokala resor och

transporter. EU har särskilda medel avsatta för att bidra till finansieringen av gränsöverskridande länkar i väg- och järnvägsnäten som annars skulle riskera att prioriteras lågt i ett nationellt perspektiv men som kan vara betydelsefulla för långväga, gränsöverskridande transporter.

6 Politisk ekonomi

Teorin om politisk ekonomi baseras på gängse ekonomiska principer och metoder för att analysera och förstå individers beslutsfattande, med den specifika infallsvinkeln att individerna i fråga är folkets valda representanter. Föreläsningens beskrivs några aspekter på teoribildningen i avsnitt 6.1 medan avsnitt 6.2 observerar hur denna teori kan användas för att tolka några av de tidigare observationerna.

6.1 Teorin⁹

Det synsätt som redovisas i avsnitt 2 utgår implicit från att politiska beslutsfattare strävar efter att maximera det allmännas bästa. De som arbetar i offentlig sektor är folkets tjänare som troget utför dess yttersta vilja. Beslutsfattare såväl som tjänstemän antas kunna resa sig över sitt eget snöda intresse när man ska ställa sig till hur mycket av den gemensamma kassans resurser som ska gå till infrastruktur liksom vilka projekt som ska prioriteras före andra.

Den politiska ekonomin tar sin utgångspunkt i att människors drivkrafter vad avser politiska beslut inte skiljer sig från de drivkrafter som avgör om man ska köpa pizza eller hamburgare eller som bestämmer valet av bostad eller köpet av bil. Människor fattar rationella beslut som innebär att man styrs av önskemål om att "få det bra". I detta kan också inrymmas välfärden för de närmaste, för vänner eller för samhället i stort. Preferenserna utgår emellertid från individens egna uppfattningar och begränsas av samma restriktioner som alla andra beslut, bland annat i form av tid och tillgången till resurser.

Med samma förhållningssätt avgörs människors beslut om vem som ska få en röst i allmänna val, liksom den folkvaldes ställningstagande vid omröstningar av vilka individer respektive vilken politik som maximerar den egna nyttan. För offentliga tjänstemän kan den egna karriären vara av betydelse för agerandet och för politiker att det är viktigt att bli (om-)vald för att på så sätt kunna genomföra den politik som man menar är den bästa tänkbara för de som berörs.

En konsekvens av denna beskrivning av valhandlingar och beslut i offentlig sektor är att individen står i fokus för intresset när man ska förstå inte bara konsumtionsbeslut utan också för att få insikter om hur politiska processer fungerar. Begrepp som "folket" eller "samhället" är mindre viktiga eftersom grupper inte fattar beslut.

En andra aspekt av modellresonemanget är att privata och offentliga beslutsprocesser skiljer sig åt, inte därför att individernas drivkrafter är olika utan eftersom det finns stora skillnader i förutsättningar och restriktioner jämfört med då individerna ska maximera sin personliga tillfredsställelse. Den som funderar på att köpa ett hus väljer exempelvis mellan olika fastigheter med utgångspunkt från familjens preferenser och i vetskap om att räkningen ska betalas ur den egna plånboken. Det beslut som fattas är dessutom frivilligt eftersom inköpet blir av endast om både köpare och säljare upplever att man får det bättre av att skriva på ett köpeavtal.

En politiker som föreslår att ett projekt ska genomföras med syfte att skydda fastighetsägare mot översvämningar kommer att vara beroende av att få tillräckligt många röster. Om förslaget vinner kan valkretsen komma att beskattas för att betala för investeringen. Både nyttan av och kostnaden för åtgärden delas därför av alla men inte nödvändigtvis lika mycket. Det är i första hand de som bor nära vattendraget som har störst nytta av

⁹ Denna beskrivning har i första hand hämtats från <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>

skyddet. Stödet för förslaget från de som bor nära tenderar att bli särskilt starkt om kostnaderna delas mellan alla i valkretsen. De som bor längre bort men som skulle få vara med och betala har skäl att rösta mot förslaget och den politiker som driver frågan. Så länge man inte har ett krav på att alla ska godkänna beslutet (jfr de regler som omger förändringar av EGs konstitution) kommer majoriteten att kunna tvinga minoriteten att dela på kostnaderna, åtminstone så länge de som förlorar inte väljer att flytta någon annanstans.

Huvuddelen av alla viktiga politiska beslut fattas i valda församlingar, i Sverige i kommun- respektive landstingsfullmäktige och i riksdagen. De valkretsar som står bakom varje folkvald är typiskt sett geografiskt definierade. Politiker har därför anledning att driva frågor som gynnar dem som bor i den egna valkretsen. Det kan då finnas skäl att bortse från övergripande nationella perspektiv på sakfrågorna. Särskilt lockande kan detta vara när kostnader bärs av skattebetalarna i gemen medan nyttan i första hand tillfaller någon del av landet.

Engagemanget i den egna valkretsen stärks av den logik som styr kollektivt agerande. Små och homogena grupper med stöd från individer och företag med starka uppfattningar i sakfrågor tenderar att vara särskilt benägna att utöva politiska påtryckningar och att ge stöd till politiker och deras partier. Stora grupper där var och en har mindre att vinna (eller förlora) på ett förslag har inte samma benägenhet att samarbeta. Det är också enklare och billigare för de små grupperna att hålla samman och säkerställa att de gemensamma önskemålen drivs på avsett sätt.

Denna teoribildning har bland annat använts för att förklara hur amerikanska jordbrukare kunnat tillförsäkra sig om stabila inkomster som betalas av miljonärs konsumenter i form av högre matpriser. Den gemensamma jordbrukspolitiken i Europa, som mycket förenklat gynnar franska bönder och betalas av tyska skattebetalare, brukar förklaras i likartade termer.

En central slutsats i studier av offentligt beslutsfattande är att det inte är lätt att ändra politiken genom att byta politiker. Det är i första hand regelverk och institutioner som skapar förutsättningarna för de beslut som fattas. För att hantera återkommande problem i offentligt beslutsfattande krävs därför förändringar av institutionerna. Ett exempel på en sådan förändring är instruktionen till Riksbankens att upprätthålla en inflation kring två procent, och ett annat de budgetregler som svensk offentlig sektor lyder under. I båda fallen har riksdagen begränsat sitt eget framtida handlingsutrymme genom att fastställa regler vars nytta kan ses i ett längre tidsperspektiv: Alla har nytta av stabila priser, även om en ökning av prisnivån kan ge en momentan lindring i en kritisk situation; alla utgiftsbeslut måste finansieras, och även om många väljare skulle gynnas av underfinansierade beslut på kort sikt så kan budgetbalansen på längre sikt att ge fördelar.

6.2 Implikationer för transportsektorn

Den politiska ekonomin pekar på att det finns en politisk logik och rationalitet som inte nödvändigtvis sammanfaller med en rationalitet som innebär att resurser ska användas på ett effektivt sätt. Förklaringar till att de folkvalda fattar beslut som avviker från vad som är samhällsekonomiskt effektivt är därför inte att man är irrationell utan att rationaliteten betingas av andra hänsyn. I transportsektorn ser budgetrestriktionen annorlunda ut för lokala eller regionala jämfört med nationella beslutsfattare. Förhållningssättet till den valkrets man representerar och de särskilda intressen dess innevånare har är en annan aspekt på agerandet och i förlängningen ligger också en

önskan om att bli omvald. Även om detta kan tyckas som en cynism är möjligheten att bli (om-)vald en absolut förutsättning för att få utrymme för det program man står för likaväl som det med en annan tolkning utgör grunden för att av egennytta vilja sitta nära köttgrytorna.

Politiska beslut i transportsektorn styrs därför av de drivkrafter som det institutionella ramverket skapar. I Göteborgsexemplet har lokala och regionala beslutsfattare arbetat för att regionen ska få bättre förutsättningar för sin pendeltågstrafik. Innevånarna i regionen får bidra till finansieringen i form av trängselavgifter, men avgifterna tas i första hand ut på av staten ägda vägar som går till och från Göteborg. Därutöver kommer landets skattebetalare att kollektivt stå för en stor del av finansieringen. Det nationellt ineffektiva kan på så sätt få en lokal och regional rationalitet.

7 Sammanfattning

Det finns en evig spänning mellan resultaten av samhällsekonomiska analyser av åtgärder och de politiska beslut som fattas. I vissa avseenden är detta ett naturligt inslag i demokratier där många olika intressen ska vägas mot varandra. Ju mer komplext samhället blir, exempelvis till följd av att mängden kontakter både reellt och virtuellt ökar såväl lokalt, regionalt, nationellt och internationellt, desto fler sådana samband måste hanteras.

Beroende på fördelningen av ansvaret för genomförande och finansiering av stora infrastrukturprojekt ser beslutsfattarnas incitament olika ut. Ett konkret svenskt exempel är Västlänken i Göteborg. Eftersom regionen frivilligt gått med på att betala en del av räkningen på lokal nivå bromsas incitamenten för att ropa efter investeringar. Men så länge den lokala nyttan av projekten är större än kravet på egna bidrag kvarstår regionens intresse för att få del av statliga investeringsmedel och därmed också pressen på investeringsbudgeten. Detta illustrerar också fokuseringen i denna redogörelse av balansgången mellan lokala, regionala och nationella intressen.

Med dagens förfarande har lokala och regionala intressenter starka drivkrafter att argumentera för sina egna projekt och för att kräva *mer* resurser till infrastruktur. Däremot saknas det någon enskild aktör som har anledning att arbeta i motsatt riktning. Den broms som återstår består i de budgetbalanskrav som tidigare riksdagar ålagt sig själv. I slutänden är det regeringen och framför allt finansdepartementet som tvingas balansera önskemålen – ”kraven” – på ny infrastruktur mot likartade önskemål från andra delar av samhället.

Samtidigt som det finns (politiskt) rationella motiv för att agera för infrastrukturprojekt så gör detta inte projekten i sig mera effektiva. En kalkyl som visar att en investering är rejält olönsam, som i exemplet Västlänken, fungerar därför som ett instrument för att stärka disciplinen i kampen om statens budgetmedel. Det finns samtidigt anledning att visa ödmjukhet inför den osäkerhet som alltid kringgärdar resultaten av de samhällsekonomiska kalkyler som genomförs. Många projekt kan vara samhällsekonomiskt motiverade under vissa antaganden om effektsamband eller parametervärden medan andra antaganden skulle peka på att projekten inte är motiverade. Det är därför särskilt betydelsefullt att föra debatten kring projekt som under alla rimliga förutsättningar är lönsamma och sträva efter att ge dessa hög prioritet i investeringsplanerna. Projekt som på motsvarande sätt är olönsamma bör däremot bromsas så långt som det går.

Diskussionen kring investeringar i höghastighetståg som baserades på en offentlig utredning ger också en illustration av nyttan med en kalkyl som grund för en offentlig debatt. Många intressenter såg och ser fortfarande en massiv satsning på nya spår som betydelsefull för landets utveckling. Tack vare att utredningen lät genomföra en samhällsekonomisk kalkyl blev det möjligt att klargöra innebörden för analysresultaten av olika antaganden om förutsättningarna för projektet. Detta gav en grund för att belysa de tveksamheter som finns om att genomföra så kostsamma projekt i ett land med förhållandevis liten befolkning.

En diskussion om hur (o-)lönsamma olika projekt är måste föras på grundval av antaganden och parametervärden som inte påverkas av konsekvenserna för de framtida kalkylresultaten. Detta är särskilt angeläget med tanke på att man nu utvecklar kalkylprinciper också för andra delar av offentlig sektor än för infrastrukturen. Det finns därför skäl att ge en central myndighet eller finansdepartementet (fattar många av de

slutliga besluten om hur resurser ska styras till olika ändamål) ansvaret för att slå fast övergripande principer och parametervärden som ska användas i alla delar av den offentliga sektorn. Detta är ett förfarande som man valt att använda sig av i Norge; se NOU 2012:16.

Om beslut att genomföra projekt och att bekosta dem flyttas från central till regional nivå minskar incitamenten för att pressa på för större investeringsanslag. I stället uppstår andra typer av problem, exempelvis genom att trafikanter på genomresa ges lägre prioritet och att infrastrukturen i ökande omfattning konstrueras med de regionala väljarnas bästa för ögonen. Väg- och järnvägsnätet kan på så sätt fragmentiseras till förfång för långväga resande och transporter.

En annan genomgripande institutionell förändring vore att bolagisera infrastrukturen, eventuellt i ett antal oberoende regioner. Varje sådan region kan ges ansvar för att täcka kostnaderna med intäkter från dem som utnyttjar anläggningarna. Därmed begränsas pressen på den offentliga budgeten samtidigt som andra typer av problem uppstår. Med detta uppstår en situation som delvis liknar den man har med en privat monopolist. Det skulle finnas en benägenhet att ta för mycket betalt och att inte bygga mer nytt än nödvändigt och man kan dessutom vilja ta mer betalt av trafikanter med annan hemvist och därmed ha svaga incitament att tillgodose genomfartstrafikens behov. EU-kommissionens agerande i flera av de förslag till direktiv som tagits fram under de senaste 10–15 åren kan ses som försök begränsa möjligheterna att på detta sätt flytta över kostnaderna trafikanter från andra länder.

Inledningsvis angavs syftet med uppsatsen vara att beskriva förutsättningarna för det politiska spelet om resurserna inom den del av offentlig verksamhet som hanterar beslut om infrastruktur, både på lokal, regional och nationell nivå. Beslut om hur mycket resurser som ska användas för detta ändamål och vilka projekt som ska genomföras är politiska till sin natur och måste så förbli. Samtidigt finns ett starkt behov av att förstå att valet av anslagsnivå och projektprioritering i mycket hög utsträckning påverkas av det regelverk som omger besluten. Varje institutionell lösning för att fatta dessa beslut har för- och nackdelar, dvs. det är svårt att tänka sig nya regelverk som alla skulle tjäna på.

Trots detta finns det uppenbara skäl att ständigt söka efter nya regler som åtminstone på marginalen kan ge förutsättningar för att fatta bättre beslut i dessa frågor och på så sätt långsiktigt bidra till allas bästa. I denna balansgång utgör samhällsekonomiska analyser ett viktigt hjälpmedel för att öka kunskapsläget i debatten och för att avslöja riktigt dåliga projekt, något som i sig kan ge utrymme för att de goda investeringarna kommer till stånd. Kampen om resurserna kan på så sätt föras i offentlighetens ljus och på så sätt öka sannolikheten för en god fördelning av resurser mellan olika samhällssektorer.

Referenser

Eliasson, J. och M. Lundberg (2011). Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 32:1, 29–48

NOU 2012:16. Samfunnsøkonomiske analyser. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. februar 2011.

Riksrevisionen (2012). Statens satsninger på transportinfrastruktur–valuta for pengarna? Rapport 2012:21.

Riksrevisionen (2012). Underlag og motiv for beslut i två stora infrastrukturobjekt–Västlänken och höghastighetsbanor. RiR 2012:21 – Bilaga 1

Vägverket (2007). Svensk vägadministration, en historisk översikt. Rapport 2007:139

VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, är ett oberoende och internationellt framstående forskningsinstitut inom transportsektorn. Huvuduppgiften är att bedriva forskning och utveckling kring infrastruktur, trafik och transporter. Kvalitetssystemet och miljöledningssystemet är ISO-certifierat enligt ISO 9001 respektive 14001. Vissa provningsmetoder är dessutom ackrediterade av Swedac. VTI har omkring 200 medarbetare och finns i Linköping (huvudkontor), Stockholm, Göteborg, Borlänge och Lund.

The Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI), is an independent and internationally prominent research institute in the transport sector. Its principal task is to conduct research and development related to infrastructure, traffic and transport. The institute holds the quality management systems certificate ISO 9001 and the environmental management systems certificate ISO 14001. Some of its test methods are also certified by Swedac. VTI has about 200 employees and is located in Linköping (head office), Stockholm, Gothenburg, Borlänge and Lund.



HUVUDKONTOR/HEAD OFFICE
LINKÖPING
POST/MAIL SE-581 95 LINKÖPING
TEL +46(0)13 20 40 00
www.vti.se

BORLÄNGE
POST/MAIL BOX 92
SE-721 29 BORLÄNGE
TEL +46(0)243 446 860
www.vti.se

STOCKHOLM
POST/MAIL BOX 55685
SE-102 15 STOCKHOLM
TEL +46(0)8 555 770 20
www.vti.se

GÖTEBORG
POST/MAIL BOX 8072
SE-402 78 GÖTEBORG
TEL +46(0)31 750 26 00
www.vti.se

LUND
POST/MAIL Medicon Village
SE-223 81 LUND
TEL +46(0)46 540 75 00
www.vti.se