

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2014

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Jesper Karlheden 881230 - 4932

Handledare: Osvaldo Salas Examinator: Louise Holm

SAMHÄLLSEKONOMISK UTVÄRDERING AV VÄSTLÄNKEN

En studie om den samhällsekonomiska utvärderingens påverkan på
infrastruktursatsningar



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
1.1 Introduktion till samhällsekonomisk utvärdering.....	3
1.2 Samhällsekonomisk utvärdering i tidigare infrastrukturbeslut.....	4
1.3 Problemformulering.....	5
1.4 Syfte och frågeställningar.....	6
2. Bakgrund.....	7
2.1 Västlänken.....	7
2.2 Alternativa projekt.....	8
2.3 Lagar och regler.....	9
3.0 Tillvägagångssätt.....	10
3.1 Datainsamling.....	10
3.2 Metod.....	11
3.3 Begrepp.....	12
3.3.1 Kostnad.....	12
3.3.2 Skuggpriser.....	13
3.3.3 Nyta.....	13
3.3.4 Skattefaktor 1.....	13
3.3.5 Skattefaktor 2.....	13
3.4 Samhällsekonomisk utvärdering som metod.....	14
3.5 Metoddiskussion.....	15
4.0 Teori.....	16
4.1 Effektivitets teori, Pareto-kriteriet.....	16
4.2 Välfärdsteori.....	17
4.3 Guardians och spenders.....	17
5.0 Resultat.....	19
5.1 Tolkning av Trafikverkets samhällsekonomiska utvärdering.....	19
5.2 Anläggningskostnader.....	19
5.3 Producentöverskott och Konsumentöverskott.....	21
5.4 Diskontering.....	22
5.5 Känslighetsanalys.....	23
5.6 Regionförstoringseffekter.....	25
5.7 Vad rekommenderar vägverkets samhällsekonomiska utvärdering?.....	28
6.0 Beslutsprocessen.....	29
6.1 Svårigheter att följa samhällsekonomiska utvärderingens resultat.....	30
7.0 Analys.....	33
7.1 Kan den samhällsekonomiska utvärderingen varit felaktig?.....	34
7.2 Vilka anledningar fanns det i beslutsprocessen för att kringgå kalkylernas resultat?.....	39
7.3 Hur kan utvärderingarna förbättras i framtiden?.....	44
7.4 Slutsats.....	46
7. Litteraturförteckning.....	50

1. Inledning

Ekonomi kan definieras som hushållning med begränsade resurser. Ekonomisk utvärdering åsyftar att en åtgärds kostnader bedöms utifrån flera kriterier. Bygger vi ut denna ekvation och hänsyn tas till hela samhället så kan detta presenteras som en samhällsekonomisk utvärdering.¹ Denna studie handlar om den samhällsekonomiska utvärderingens påverkan på infrastrukturbeslut, presenterat genom fallet Västlänken.

1.1 Introduktion till samhällsekonomisk utvärdering

Samhällsekonomiska utvärderingar började användas i USA på 50-talet och började inte användas i Sverige förrän i början av 60-talet. Från början användas dessa utvärderingar framförallt inom väg- och vattenprojekt men dess användande spreds snabbt till andra områden såsom transport samt hälso- och sjukvård.² Liksom för den privata sektorn så används ekonomiska utvärderingar inom den offentliga sektorn. Till skillnad från den privata sektorn så tas hänsyn till effekter som inte kan prissättas på en marknad, yttermera så omfattar kalkylen effekter vilka kan komma att påverka hela samhället. Genom att uppskatta dessa effekter och sedermera bedöma dessa så används samhällsekonomiska utvärderingar för att bidra till ett beslutsunderlag. Dessa effekter kan exemplifieras genom fördelningseffekter men även effekter som saknar marknad såsom luftkvalitet och livskvalitet. Detta är effekter som skiljer sig från de företagsekonomiska då inget bakomliggande vinstintresse föreligger och styr produktionen, istället utgår den från medborgarnas behov. En samhällsekonomisk utvärdering kan därför utröna vilket projekialternativ som är att förespråka ur ett samhällsperspektiv.³ Med samhällsperspektiv så åsyftas kalkylens förmåga att bidra till välfärdsmaximerande av skattebidragen. Projektet som väljs bör därför vara de alternativ vilket skapar högst mervärde för medborgarna.⁴ Då samhällets resurser inte ökar i takt med dess behov så kan

¹ Salas, 2012.

² Mattson, 2006

³ Salas, 2012.

⁴ Mattson, 1988

dessa utvärderingar komma att bidra till att resurserna nyttjas effektivare.⁵ Den samhällsekonomiska utvärderingen är därmed ett redskap vilket kan användas för att räkna på kostnader och intäkter på olika marknader och sedermera uppskatta dess värde. Genom att presentera dessa kostnader och intäkter i monetära termer så kan kostnader ställas mot intäkter för att utröna huruvida projektet är samhällsekonomiskt lönsamt eller ej.

1.2 Samhällsekonomisk utvärdering i tidigare infrastrukturbeslut

Att genomföra en samhällsekonomisk utvärdering kan idag ses som ett självklart moment inför större infrastrukturbeslut och används flitigt. Botniabanan är ett exempel där det framgick efter noggranna utvärderingar att denna investering inte var samhällsekonomiskt lönsam. Sedermera när projektet var genomfört gjorde riksrevisionen år 2011 en så kallad ex post studie. Denna studie visade å andra sidan att projektet var samhällsekonomiskt lönsam. Vad som bör poängteras för detta projekt var att utvärderingen kraftigt underskattade kostnaderna för projektet. Ursprungskalkylen visade på kostnader motsvarande 11 miljarder kronor, när utvärderingen av riksrevisionen kom 2011 framgick det att kostnaderna i slutändan blev 26 miljarder kronor.⁶ Trots att kostnaderna översteg kalkylens beräkningar avsevärt så anser riksrevisionen att projektet var samhällsekonomiskt lönsamt, men inte utan att byggnationen blivit mycket kritiserad. Att kostnader för infrastruktur projekt ofta överstiger den kalkylerade kostnaden är inget unikt, ytterligare exempel finns på detta i form av Hallandsåstunneln. Det senare exemplet är även ett projekt som genomfördes trots att det i kalkylerna framgick att projektet inte var samhällsekonomiskt lönsamt. Genomförandet av projekt där samhällsekonomisk lönsamhet inte kan styrkas brukar istället motiveras genom att hänsyn tas till andra aspekter samt att dessa utvärderingar missgynnar stora projekt med mer långsiktiga effekter.⁷ Trots sina brister så har samhällsekonomiska utvärderingar varit mycket användbara vid infrastrukturinvesteringar och har bidragit till bättre beslutsunderlag.

⁵ Salas, 2012

⁶ Riksrevisionen, 2011

⁷ Trafikverket, 2014

1.3 Problemformulering

Forskning kring de samhällsekonomiska utvärderingarna har pågått under en längre tid, speciellt utifrån ett internationellt perspektiv. I Sverige får forskningsfronten anses vara relativt ny och mycket en stor del av forskningen är gjord de senaste 20 åren.⁸ Trots att forskningen i Sverige är i ett tidigt stadié så anses kunskapen kring de samhällsekonomiska utvärderingarna vara hög vid infrastrukturinvesteringar.⁹ Metoderna för att värdera infrastrukturprojekt får anses vara väl utarbetade vid detta lag och de används frekvent.

De samhällsekonomiska utvärderingarna är idag ett självklart moment inför större infrastrukturbeslut. Vad vi kunnat se är att dessa utvärderingar i allt större grad används som uppföljningsverktyg efter att projekten genomförts. Genom att studera tidigare gjorda utvärderingar kan det uttydas att flera infrastrukturprojekt genomförts trots att utvärderingarna visat att projekten inte förväntas vara samhällsekonomiskt lönsamma. Ett par exempel nämndes inledningsvis, tunneln genom Hallandsås samt Botniabanan. I båda dessa fall har kalkylerna visat på negativ samhällsnytta men trots detta klubbats igenom. Kostnaden för projekten har sedermera eskalerat och har i båda fallen ökat med över 100 %.¹⁰ Dessa utvärderingar är tänkta att agera som beslutsunderlag på den politiska nivån. Därför bör det ifrågasättas vilken grad dessa kalkyler egentligen påverkar besluten kring infrastrukturinvesteringar. Studier skulle kunna bidra med kunskap och förståelse kring varför de samhällsekonomiska utvärderingarnas resultat åsidosätts i beslutsprocessen. Risken finns nämligen att historien återupprepar sig själv. Västlänken är ett aktuellt exempel på ett infrastrukturprojekt vilket kan gå samma väg tillmötes. En samhällsekonomisk utvärdering har genomförts av trafikverket vilken pekar på att detta projekt inte är samhällsekonomiskt lönsamt.¹¹

⁸ Hultkrantz, Nilsson, 2004

⁹ Bateman, 2002

¹⁰ Riksrevisionen, 2011

¹¹ Trafikverket, 2012

1.4 Syfte och frågeställningar

Med åtanke på de tidigare genomförda samhällsekonomiska utvärderingarna inom området infrastruktur, kommer denna uppsats syfta till att *studera vilken påverkan de samhällsekonomiska utvärderingarna hade på infrastrukturbeslutet västlänken.*

Tidigare Studier och forskning på detta område existerar men i väldigt liten grad då vi jämför med utbredningen av de samhällsekonomiska utvärderingarna. En sådan studie är gjord av Salahshoor & Öberg¹², studien lämnar dock många luckor där flera förklaringsvariabler utelämnats. Då forskningen på detta område är begränsad kan denna studie vara en åtgärd för att utreda utvärderingarnas påverkan på infrastrukturbeslut, för vilket det saknas färdiga metoder. Avsikten med denna studie är att visa på för- och nackdelar med de samhällsekonomiska utvärderingar som genomförts inför infrastrukturprojektet Västlänken. Yttermera är avsikten att visa hur dessa utvärderingar kan ha tolkats, har tolkats och därmed påverkat beslutet att genomföra projektet. Denna uppsats väntas leda till ökad kunskap kring hur de samhällsekonomiska utvärderingarna påverkar besluten. Genom att genomföra studien med fokusering på ett nytt projekt som påminner om tidigare större infrastrukturprojekt gjorda i Sverige, kan det tänkas att studiens resultat och metod kan användas på ytterligare projekt för att förstå beslutsprocessen och hur dessa samhällsekonomiska utvärderingar tolkas och används.

Syfte: Att studera vilken påverkan de samhällsekonomiska utvärderingarna hade på infrastrukturbeslutet Västlänken.

För att kunna besvara syftet följer nedan ett par frågor.

- Kan de samhällsekonomiska utvärderingarna vara felaktiga?
- Vilka anledningar fanns det i beslutsprocessen för att kringgå kalkylernas resultat?

¹² Salahshoor, Öberg, 2013

2. Bakgrund

2.1 Västlänken

Västlänken är en del av det Västsvenska paketet vilket ingår i Trafikverkets nationella plan för transportsystemet 2010-2021 vilket regeringen fattade beslut om 2010. Under 2014 pågår en projektering av Västlänken där alternativ till hur tunneln kan byggas utifrån den tidigare beslutade planen pågår.¹³ Västlänken var från början inte med i det förslag till åtgärdsplan som lämnades till regeringen under 2009, utan kom med efter en politisk förhandling gällande infrastrukturen i Västsverige under 2010, då åtgärdsplanen var färdigställd.¹⁴

Idén om en tågtunnel under Göteborg har länge diskuterats men det tog fram tills 2001 innan fler konkreta idéer framkom. Då Göteborgs centralstation idag bidrar med en så kallad flaskhalseffekt, behöver kapaciteten för Göteborgs tågtrafik öka. Som det ser ut i dagsläget behöver nämligen trafiken in till centralstationen ta samma väg tillbaka för att komma ut, vilket begränsar dess kapacitet avsevärt. Denna problematik skulle Västlänken åtgärda och således öka centralstationens funktionalitet. Västlänken består av en tågtunnel vilken går från Olskroken till Västkustbanan vid Almedal, syftet är att öka järnvägskapaciteten så att



Figur 1, Västlänken
(http://www.trafikverket.se/PageFiles/16882/vastlanken_korridor_130227.jpg)

¹³ Trafikverket, 2011b

¹⁴ Riksrevisionen, 2012b

resandet i Göteborg men även Västsverige underlättas.¹⁵ Projektet är mycket ifrågasatt och omdebatterat, speciellt på grund av att Västlänken främst finansieras genom trängselskatt, kritiker hävdar bland annat att de som inte väntas nyttja järnvägstunneln i en högre grad är de som står för den största delen av finansieringen, nämligen trafikanterna på våra vägar.

2.2 Alternativa projekt

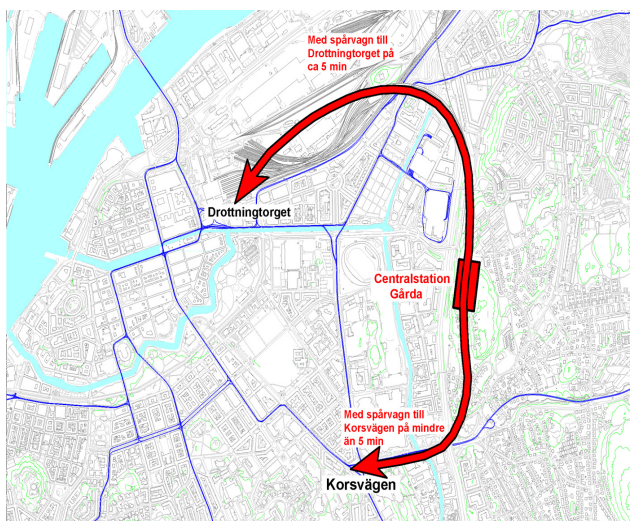
Gårdagruppern är en ideell grupp sammansatt av människor vilka ansåg att beslutsfattarna behöver tänka om kring projektet Västlänken. Gruppen består av stadsplanerare, trafikplanerare, specialister med flera. Denna grupp har presenterat ett alternativ till Västlänken. Idén är att bygga en ny centralstation i Gårda anpassad för höghastighetslinjer. Tanken är att bygga tunnlar genom berget från Olskroken till Almedal för både lokala tåg, regionala, höghastighetståg men även för spårvagnstrafiken och då höghastighetsbanor.¹⁶

Satsningen skulle dessutom bestå av åtta spår för lokal, regional och fjärrtåg, fyra spår för snabbspårväg samt 2 spår för godståg.

Gruppen har poängterat hur kostsamma tunnlar i lera kan vara och att dessa kalkyler ofta är i underkant, som exempel presenteras Götatunneln vilken

blev dubbelt så dyr. Men även internationella exempel som Amsterdams tunnelbana vilken

skapade sättningar i de hus som ligger i närområdet vilket skapat stora förseningar för projektet.¹⁷ Enligt förslaget skulle flera miljarder kunna sparas men denna alternativa infrastruktursatsning och kostnaden för detta projekt är beräknat till 12 miljarder, respektive 23 miljarder för Västlänken i 2013 års



Figur 2, Gårdalänken.
(<http://media.xn--centralstationgrda-jub.se/2013/11/CentraltLageSmall.jpg>)

¹⁵ Banverket, 2007

¹⁶ Centralstation Gårda, 2014

¹⁷ Centralstation Gårda, 2014

penningvärde. Debattartiklar i lokala tidningar har uppmärksammat vikten av alternativa projekt och seminarium kring de olika projektalternativen har hållits på Chalmers universitet under februari 2014. Förhoppningen är bland annat att en förstudie skall inledas för ett alternativt projekt, vilken kan ställas mot de gjorda samhällsekonomiska utvärderingarna genomförda för projektet Västlänken och således presentera alternativa lösningar vilket tidigare saknats. Yttermera väntas detta bidra till ökade möjligheter för jämförelse.¹⁸ I underlagsrapporten vilken trafikverket presenterade under 2006 kunde tre samhällsekonomiska utvärderingar uttydas. Detta är samhällsekonomiska utvärderingar gällande alternativa sträckningar för den planerade järnvägstunneln. Dessa utvärderingar jämfördes sedermera med en nollvision eller så kallat nollalternativ vilket innebär att projekten jämförs med hur det är innan projekten genomförs. Vad kritiker belyst är att de alternativa projekten bör ställas emot varandra och inte emot en nollvision, vilket skulle kunna förtydliga de eventuella resultaten av alternativa projekt.¹⁹ De övriga alternativ som förekommer i den samhällsekonomiska utvärderingen gällande västlänken är Förstärkningsalternativet, Korsvägen, Haga-Chalmers samt Haga-Korsvägen. Kostnaden för dessa projekt går att ställa upp i motsvarande led, där förstärkningsalternativet är det projekt vilket är billigast och Haga-Korsvägen det projekt vilket skulle komma innebära de högsta kostnaderna.

2.3 Lagar och mål

Vid byggnation av Järnväg är det Lag (1995:1649) om byggande av järnväg som tillämpas. 4§ specificerar att när järnväg skall byggas så ska denna ges det läge samt utformas så att ändamålet med järnvägen kan uppnås. Yttermera ska detta göras med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Dessutom specificerar lagen att om mark eller utrymme kan komma tas i anspråk så ska planen för byggnationen utformas så att fördelarna överväger de olägenheter som planen orsakar.²⁰ Vad som inte specificeras i denna lag är något krav på att en samhällsekonomisk utvärdering ska genomföras i samband med beslutsfattandet. I Regeringens proposition gällande mål för framtidens resor

¹⁸ Centralstation Gårda, 2014

¹⁹ Trafikverket, 2006

²⁰ SFS, 1995:1649

och transporter presenteras ett övergripande mål. Detta mål informerar oss om att transportpolitiken ska verka för att säkerställa samhällsekonomisk effektivitet samt långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna.²¹ Målet om samhällsekonomisk effektivitet är inget nytt fenomen, redan på 70 talet existerade detta mål och fanns med i vägplan 1970.²² Således finns det ett övergripande mål i samband byggnationen av västlänken och andra infrastruktursatsningar vilket innebär att de ska vara samhällsekonomiskt effektiva.

3.0 Tillvägagångssätt

Denna studie syftar till att studera hur de samhällsekonomiska utvärderingarna påverkar infrastrukturbeslut, studien är unik i den mån att kunskapen kring detta är låg vilket medför att denna studie är undersökande. De samhällsekonomiska utvärderingarna är väl utvecklade för infrastrukturprojekt. Metoder för hur de senare används och tolkas i beslutsprocessen är bristfälliga och få, varför denna studie kan tänkas bidra till utvecklande av denna metod.

För att kunna besvara de frågeställningar som presenterats inledningsvis tar den studie sin form utav en fallstudie. Då studien syftar till att undersöka ett specifikt avgränsat fall och sedermera studera detta noggrant för att kunna utröna specifika samband för detta fall så faller sig fallstudie som forskningsdesign naturlig.²³

3.1 Datainsamling

Inledningsvis har ett omfattande arbete gjorts i form av datainsamling. Data relevant för denna studie har insamlats genom både strukturerat och ostrukturerat sökande, både kvalitativ och kvantitativ data. Data kommer från bland annat myndighetssidor som vägverket, regeringen och transportstyrelsen. Utredningar, utvärderingar, propositioner, lägesrapporter, beslutshandlingar med flera har legat till grund för den empiriska data som studerats. Huvudsakligen är det den underlagsrapport och samhällsekonomiska

²¹ Prop, 2008/09:93

²² SOU, 1969:56

²³ Bryman, 2011

utvärdering vilken Trafikverket genomförde 2006 som legat till grund för studien. Underlagsrapporten är en järnvägsutredning som även inkluderar en miljökonsekvensbeskrivning av Västlänken där nyttor och kostnader för Västlänken beräknats. Detta dokument var den utvärdering som fanns tillgänglig för beslutsfattarna inför projektet Västlänken. Utöver denna utvärdering finns det 21 ytterligare rapporter för samma projekt vilka studerats. Dessa rapporter innefattar exempelvis idéstudier, förstudier samt 3 ytterligare samhällsekonomiska utvärderingar som genomförts för samma projekt. Yttermera har mailkontakt förts med politiker vilka varit med i beslutsfattandet, vilket är den ostrukturerade insamlingsmetoden.

3.2 Metod

Med hjälp av de tidigare genomförda empiriska undersökningarna är idén att uttröna nya förklaringsfaktorer vilka tidigare forskare kan missat. Esaiasson m.fl. presenterar detta som process-spårning vilket kan genomföras när det fall vilket ska studeras är valt och det finns tillräckligt med empirisk data att studera. För att kunna spåra de förklaringsfaktorer som ligger till grund för beslutsfattande kommer ett kartläggande av händelseförloppet behöva genomföras i detalj.²⁴ Genomförandet av detta kartläggande väntas finna och kartlägga de kausala mekanismer vilka påverkat utfallet och varför beslutsfattarna valt att fatta de aktuella beslutet. Det centrala är alltså processen och inte utfallet av de undersökningar som genomförts. Vid tillämpandet av en detaljgranskning kan det därför tänkas gå att förklara hur olika aktörer tänkte i den specifika process som ledde fram till beslutet. Metoden används ofta när den beroende variabeln är känd på förhand, i detta fall att beslutsfattarna valt att genomföra västlänken och för att sedermera undersöka varför beslutet fattades.²⁵ Således kommer arbetet präglas av att identifiera aktuella aktörer, olika delbeslut och vad som ligger bakom dessa beslut. Yttermera behöver dess överväganden översättas för att försöka finna de mekanismer vilka kan förklara varför beslutet fattats och även bidra till att studiens resultat kan användas i liknande fall. Process-spårande studier har tidigare tenderat att användas för utvecklandet av

²⁴ Esaiasson m.fl. 2012

²⁵ Ibid, 2012

generella teorier men även för att kunna dra slutsatser vilka kan förklara utfallet i inte bara den enskilda processen utan även liknande och jämförbara processer.²⁶ Därmed kommer en process-spårning av fallet västlänken genomföras i kombination med en motivanalys.

Motivanalys syftar till att kartlägga de överläggande som en specifik aktör gör inför ett visst beslut.²⁷ Vad detta mer konkret innebär i detta fall är att studera de intentioner som beslutsfattaren eller beslutsfattarna kan eller har haft inför ett beslut. Genomförandet av detta väntas i viss mån kunna förklara varför en aktör handlat som den gjort, i detta fall de politiska aktörer vilka fattade beslutet. Att dessa politiker alltid fattar rationella beslut och på noga överväganden ska givetvis ifrågasättas. Det kan tänkas att det existerar egennyttiga motiv för politiker att fatta ett visst beslut. Med hjälp av en motivanalys går det att rekonstruera vad som har hänt och vad detta beror på genom att ta hjälp av den kunskap som existerar kring hur människor agerar i vissa situationer²⁸. För att avgränsa motivanalysen kommer denna studie att studera de ekonomiska motiveringar vilka aktörerna ställts inför i beslutsfattandet. Det gäller därför att skilja på de egennyttiga motiven och motiveringarna vilka är två helt skilda saker.

3.3 Begrepp

Nedan presenteras och definieras vissa av de begrepp som är vanligt förekommande i denna studie.

3.3.1 Kostnad

Ser vi till företagsekonomi så definieras kostnad som det ekonomiska värdet på den resursförbrukning eller uppoffring vilken uppstår till följd av producerandet av varor och tjänster.²⁹ Detta begrepp skiljer sig när det talas om kostnader i de samhällsekonomiska utvärderingarna. Ändringar i dessa fall leder till en kostnad samt en effekt. För de samhällsekonomiska utvärderingarna uppstår en alternativkostnad, de resurser som läggs på ett projekt hade även kunnat

²⁶ Esaiasson m.fl. 2012

²⁷ Ibid, 2012

²⁸ Ibid, 2012

²⁹ Andersson, 2008

användas för andra projekt vilket gör att ett rangordnande är nödvändigt för att bidra till kostnadseffektivitet. Den kostnad som uppstår är därmed det vi går miste om på grund av att vi valde bort ett alternativt projekt.³⁰

3.3.2 Skuggpriser

Skuggpriser är samhällets värdering av de nyttor och kostnader som uppstår i samband med ett projekt. Idén är att skuggpriserna fördelar produktionen eller tjänsten på bästa sätt. Värdet på priserna är därmed utifrån samhällets perspektiv. Skuggpriser är således det pris vilken en vara eller tjänst får trots att den inte förekommer på en marknad.³¹

3.3.3 Nytt

För att bedöma huruvida ett projekt är samhällsekonomisk lönsamt eller inte så ställs den nytta projektet väntas bidra till gentemot kostnaderna. Överstiger nyttan för projektet kostnaderna anses det därmed vara lönsamt utifrån detta perspektiv. Således är intäkten den nytta som projektet bidrar till. För att skapa en jämförbarhet behöver därför nyttorna värderas i monetära termer.³²

3.3.4 Skattefaktor 1

Denna faktor motsvarar den genomsnittliga nivån på moms och andra skatter. Skattefaktor 1 beräknas som de indirekta skatternas del av utgifterna för den privata konsumtionen. Skattefaktor 1 vilken används i trafikverkets samhällsekonomiska utvärdering är 1,23. År 2008 sänktes denna faktor till 1,21. Utifrån ASEK:s rekommendationer skall alla produktionskostnader i de samhällsekonomiska utvärderingarna inkludera denna faktor. Ett användande av denna skattefaktor bidrar därmed till en skuggprisivärdering utifrån de indirekta skatterna.³³

3.3.5 Skattefaktor 2

De budgeteffekter vilka tar sin form i utgifter för investeringar samt drift och underhåll ska beräknas med både skattefaktor 1 och 2. Anledningen till detta är

³⁰ Levin m.fl., 2001

³¹ Mattsson, 2006

³² Levin, m.fl. 2001

³³ Bångman, 2012

att den extra kostnad som uppstår på grund av att finansieringen sker av skattemedel. Utöver posterna för utgifter i investeringar och drift och underhåll så ska kollektivtrafikens biljettintäkter, drivmedelsskatter och banavgifter beräknas med denna faktor i de samhällsekonomiska utvärderingarna. Skattefaktorn vilken är 1.3, ska användas på grund av att ökade intäkter och avgifter väntas härleda att skatteökningar inte behöver ske i samma grad. Därför minskas kostnaderna för beskattning.³⁴

3.4 Samhällsekonomisk utvärdering som metod

För att kunna tolka och förstå en del av denna studie bör en grundläggande kunskap finnas kring hur de samhällsekonomiska utvärderingarna genomförs och i vilka steg dessa görs. I fallet västlänken har en samhällsekonomisk utvärdering genomförts på förhand, även kallat ex-ante. Kalkylen görs alltså för att bedöma huruvida en investering är samhällsekonomisk lönsam eller inte. Således väntas den komma med rekommendationer kring genomförande av ett kommande investeringsbeslut. En samhällsekonomisk utvärdering blir därför en förhandsbedömning vilket innebär flera alternativa scenarion kan ställas mot varandra och bidra med underlag så att beslutsfattare väljer att genomföra det projekt vilket väntas bidra med den största samhällsnyttan.³⁵ Genomförandet av en samhällsekonomisk utvärdering präglas av flera olika steg. Inledningsvis sker en identifiering av de kostnader vilka kan tänkas komma att uppstå till följd av projektets genomförande. Detta kan exemplifieras genom bland annat välfärds-kostnader vilka kan uppstå till följd av högre bullernivå, implementeringskostnader med flera. När kostnaderna preciserats identifieras intäkterna. Intäkterna är ofta svårare att identifiera och utgör en stor del av den problematik som brukar uppstå vid genomförandet av de samhällsekonomiska utvärderingarna. Intäkterna kan som sagt vara svåridentifierade och även om de identifieras så kan de vara komplicerade att beräkna, intäkter till följd externa effekter är ett tydligt exempel. Då identifieringen är färdigställd behöver dessa effekter kvantifieras, genom att kvantifiera kostnaderna och intäkterna går det sedermera att mäta dessa i fysiska termer. Koldioxidutsläpp kan till exempel

³⁴ Bångman, 2012

³⁵ Mattson, 2006

kvantifieras i ton, vilket innebär att dessa utsläpp kan värderas. När kvantifieringen är färdigställd behöver de identifierade kostnaderna och intäkterna värderas i monetära termer. En värdering möjliggör ett beräkning av den samhällsekonomiska lönsamheten. Dessa kostnader och intäkter värderas efter individens preferenser, utifrån betalningsviljan som dessa individer är villiga att betala för att slippa producera denna "vara", till följd av detta kan konsumentöverskottet beräknas.³⁶ För att kunna uppnå en jämförbarhet behöver dessa intäkter och kostnader diskonteras. Genom diskontering till nuvärdet tas hänsyn till den valda diskonteringsräntan samt den aktuella tidsaspekten vilket projektet sträcker sig över. Diskontering väntas därmed minska kalkylens osäkerhet då hänsyn tas till framtida inflationsutveckling. Det sista steget i den samhällsekonomiska utvärderingen är känslighetsanalysen. Skulle exempelvis den prognostiserade räntan skilja sig åt i den mån att den påverkar de prognostiserade resultatet kan en känslighetsanalys belysa utfallet vid olika räntenivåer. Givetvis kan flera av de variabler som är medtagna i kalkylen ändras för att belysa resultatet vid olika scenarier.³⁷ Således kan känslighetsanalysen minska utvärderingens osäkerhet.

3.5 Metoddiskussion

Empirin insamlad för denna studie är av både kvalitativ och kvantitativ karaktär trots att studiens fall är av en kvalitativ natur. Fallstudiers kritiserar ofta på grund av att de är så pass specificerade på det aktuella fallet att dess generaliserbarhet åsidosätts och resultatet inte är applicerbart på andra studie objekt, något som även kvalitativa studier kritiserats för.³⁸ Detta är dock inte helt ensidigt, andra forskare menar istället att det går att hänvisa till resultaten från jämförbara fall och därmed uppnå generaliserbarhet genom att studera delar av en studie. Generaliserbarhet genom igenkänning av mönster kan därmed komma att bidra till generaliserbarhet. En förklaring som uppstår i ett visst fall kan i allmänhet inte användas helt och hållet i andra kontexter. Att samma scenario skulle uppstå igen ter sig osannolikt. Däremot kan liknande företeelser uppstå, mönster kan identifieras vilka påminner om tidigare fall. De resultat som denna

³⁶ Salas, 2012

³⁷ Andersson, 2008

³⁸ Bryman, 2011

studie presenterar är därför föremål för generalisering genom igenkänning av mönster. Således kan den som önskar ta del av studiens resultat använda de delar av studien vilka är applicerbara på dess egen studie och kontext.³⁹ Motivanalysen är avgränsad i den mån att de egennyttiga motiven inte studeras. En del av metoden är den ostrukturerade mailkontakt som förts med vissa av de politiker vilka varit med i beslutsfattandet. I den mailkontakt som förts har det tydligt framgått att dessa personer inte kommer att nämnas vid namn och att anonymiteten respekteras. Anledningen är att projektet befinner sig i ett känsligt skede gällande det faktum att det är valår samt de engagemang vilka berörda parter visat i frågan. Kritik har riktats mot att själv föra kontakt med inblandade personer vid genomförandet av en process-spårning då det kan anses vara svårt att analysera sig själv. Byter vi synvinkel så kan det snarare anses dumt att inte fråga inblandade parter i ett tidigt stadie och därmed avstå från deras insikter vilket kan bredda studiens resultat.⁴⁰

4.0 Teori

4.1 Effektivitets teori, Pareto-kriteriet.

Pareto-kriteriet är de sätt på vilket effektivitet kan bedömas vid tillämpande av samhällsekonomiska utvärderingar. Det unika med detta kriterium är att endast förändringar vilka alla kan vara överens om får utföras utifrån detta kriterium.⁴¹ För att en åtgärd ska anses vara effektiv utifrån detta synsätt krävs det att en viss grupp får det bättre utan att detta är till följd av att någon annan får det sämre vid den aktuella resursfördelningen. Detta kriterium kan anses strikt då åtgärder vilka härleder en resursfördelning av inkomster inte tillåts ifall en viss grupp gynnas till följd av en annan grupps missgynnande. Nicholas Kaldor och John Hicks har vidareutvecklat detta kriterium. Vad de åsyftar är att en förändring vilken leder till en försämring för en viss individ eller grupp får genomföras. Yttermera ska denna grupp individer i de fallen kompenseras. Den bakomliggande tanken var att om projekt endast fick genomföras när de var Pareto-effektiva så skulle detta härleda att ytters få projekt genomförs. Ytterst

³⁹ Larsson, 2009

⁴⁰ Esaiasson m.fl. 2012

⁴¹ Hultkrantz, Nilsson, 2008

sällan existerar de handlingsalternativ vilka endast medför positiva effekter.⁴² Tillämpas inte Kaldor & Hicks utvecklade kriterium skulle detta kunna innebära att pareto-kriteriet istället orsakar ineffektivitet. Då projekt vilka missgynnar en viss grupp individer i en väldigt liten grad skulle åsidosättas. Till följd av detta är det viktigt att ifrågasätta om inte dessa projekt skulle genomförts i alla fall.

4.2 Välfärdsteori

Den mikroekonomiska teorin innefattar en del vilken är normativ analys, det vill säga hur det bör vara och inte hur det egentligen ligger till. Välfärdsteorin förklarar hur de tillgängliga resurserna ska nyttjas för att åstadkomma en välfärdsmaximering. Detta skiljer sig sedermera från den mikroekonomiska teorin vilken snarare syftar till visa hur resurserna kan användas så effektivt det går.⁴³ För beslutsfattande innebär teorin att det beslut som fattas skall baseras på det alternativ vilket bidrar med högsta möjliga välfärd. Beslutsfattare kommer således inte bara välja det ideala beslutet utan även belysa de alternativa beslut vilka minskar välfärdsnivån.⁴⁴

Välfärdsteorin påpekar ett antal utgångspunkter vilka beslutsfattarna ska utgå från inför ett beslut. Människan är rationell, att vi är nyttomaximerande, resurserna är begränsade samt att varor och tjänster handlas på en marknad för att välfärdsmaximera. Teoretiskt sett skulle detta innebära att nyttan ställs emot kostnaderna och ligger till grund inför beslutsfattandet. Teorin väntas därmed kunna besvara vad den bästa resurshållningen är och hur ett besluts alternativ påverkar välfärdsnivån. Ett antagande utifrån teorin är därmed att vi alla agerar rationellt inför ett beslut och väljer att besluta om de alternativ som kommer att gynna samhället i högsta möjliga mån.⁴⁵

4.3 Guardians och spenders

Liksom vid budgetförhandlingar där företrädarna för de olika verksamheterna önskar höjda anslag till sina verksamheter (spenders) så existerar dessa roller och synsätt inom de samhällsekonomiska utvärderingarna. Boardman m.fl.

⁴² Sika, 2005

⁴³ Hultkrantz, Nilsson, 2008

⁴⁴ Ibid, 2008

⁴⁵ Sika, 2005

presenterar detta som Guardian och Spenders teorin. Vid genomförandet av en samhällsekonomisk utvärdering kan det tänkas att de vilka genomför samt tolkar utvärderingen har olika synsätt. Detta kan exemplifieras genom en samhällsekonomisk utvärderings resultat utifrån en lokal och en nationell nivå. Medan en utvärdering kan vara olönsam för den nationella nivån så kan dess effekter ha en positiv påverkan utifrån ett lokalt synsätt.⁴⁶ Vilket synsätt de samhällsekonomiska utvärderingarna har kan därför tänkas förklara vissa av variabler vilka påverkat beslutet kring västlänken.

Guardians som grupp kan identifieras då de ofta arbetar på de centrala myndigheterna. Guardians roll påminner mycket om ekonomernas roll i verksamheterna. Genom att budgetera, ställa kostnader mot intäkter men även vara återhållsamma med de tillgängliga resurserna kan guardians och ekonomer påminna om varandra. Utifrån detta synsätt så ses de samhällsekonomiska utvärderingarna som icke önskvärda analyser för att motivera och genomföra kostsamma projekt.⁴⁷

Spenders kan ses som dess motsats. Istället för att betrakta utgifterna för ett projekt som kostnader ses dessa som framtida nyttor vilket kan komma generera ökad välfärd, varför ökade medel och anlag önskas. Enligt teorin är Spenders mer öppna för förändring och väntas därmed gynna de lokala väljarna och aktörerna. Det har även visat sig utifrån ett historiskt perspektiv att spenders har kunnat undvika att finansiera projekten helt och hållet själva, det har snarare varit viktigast att få projekten i rullning. När projekten väl är igång kan det vara mer kostsamt att avbryta projektet under dess byggnation än att slutföra samma projekt.⁴⁸

⁴⁶ Boardman m.fl. 2010

⁴⁷ Ibid, 2010

⁴⁸ Ibid, 2010

5.0 Resultat

5.1 Tolkning av Trafikverkets samhällsekonomiska utvärdering.

I det tidigare avsnittet om alternativa projekt presenterades flera olika sträckor för Västlänken vilka inkluderats i den samhällsekonomiska utvärderingen som trafikverket genomfört, även kallad järnvägsutredningen. Alternativ vilka de samhällsekonomiska kostnaderna, nyttorna och intäkterna beräknades för. En av de grundläggande förutsättningarna för att en sådan utvärdering ska kunna genomföras är att dessa sedermera går att kvantifiera och beräkna i monetära termer. Trots att vissa av de kvantifierade effekterna inte handlas på en traditionell marknad finns det idag väl utarbetade metoder för att kunna beräkna dessa effekter. I nedan stående tabell presenteras de totala kostnaderna för de olika projekten.⁴⁹ Viktigt att poängtera är att inga av dessa kostnader kommer att beräknas om till 2014 års prisnivå. Då tanken är att underlaget ska spegla de handlingar vilka beslutsfattarna hade att ta ställning till. Underlaget för nedanstående tabeller kommer från järnvägsutredningen. Det var den samhällsekonomiska utvärdering som existerade 2006 och var det underlag som beslutsfattarna fick förlita sig på i form av kostnadskalkyl.

5.2 Anläggningskostnader

Tabell 1. Samhällsekonomiska anläggningskostnader (Mkr).

Kostnadspost	JA	Förstärknings alt.	Korsvägen	Haga-Korsvägen	Haga-Chalmers
Spårsystem Göteborg	621	5 950	10 665	11 748	10 941
Utbyggnad av Kust till kustbanan	0	4 600	4 600	4 600	4 600
Tot kost (pris 2005)	621	10 550	15 265	16 348	15 541
Nuvärde (6 års byggtid, pris 2001)	520	8 840	12 800	13 700	13 030
UA-JA		8 320	12 280	13 180	12 510
Skattefaktor I + II		4 410	6 510	6 990	6 630
Samhällsekonomisk merkostnad		12 730	18 780	20 170	19 130

I den av trafikverket gjorda samhällsekonomiska utvärderingen för projektet

⁴⁹ Trafikverket, 2006

västlänken går dessa siffror att studera. Av de alternativ som presenteras ovan är det förslaget Haga-Korsvägen vilket beslutsfattarna valde att genomföra. Det beslutade förslaget är även det alternativ vilket är dyrast med en kostnad motsvarande ca 20 miljarder kronor i 2001 års prisnivå vilket går att jämföra med de övriga alternativen. Ser vi till tabell 1 går det att dra egna slutsatser vid jämförande av olika projekialternativ. Genom att studera kostnadsposterna kan vi uttyda stora skillnader i flera av dessa poster mellan de olika alternativen. Den samhällsekonomiska utvärderingen gjord av trafikverket har dock ställt de olika alternativens kostnader mot en nollvision. Givetvis går det att studera de olika alternativens kostnadsposter och ställa dessa i jämförelse med de övriga alternativen. Trots detta har det inte genomförts någon specifik utredning där ett enskilt projekialternativ jämförs med ett annat förslag än nollvisionen i form av en jämförande samhällsekonomisk utvärdering.

I tabell 1 kan vi notera att de samhällsekonomiska anläggningskostnaderna beräknats med skattefaktor 1 + skattefaktor 2. Det vill säga en faktor om totalt +53%. Denna uppräknings har gjorts i enlighet med ASEK:s rekommendationer för skattefaktorer.

5.3 Producentöverskott och Konsumentöverskott

	Förstärkningsalt.		Korsvägen		Haga-Korsvägen		Haga-Chalmers	
	2020	Nuv.	2020	Nuv.	2020	Nuv.	2020	Nuv.
Anläggningskostnad (*)	-650	-12730	-950	-18780	-1020	-20170	-970	-19130
Effekter för infrastrukturhållaren (*)	-24	-560	-41	-970	-54	-1270	-54	-1260
Effekter för producentöverskottet	-36	-550	-15	-110	+47	+1130	+29	+780
Tågdriftskostnader, persontrafik	-76	-1360	-15	-1650	-157	-3000	-140	-2630
Driftskostnader, busstrafik	0	0	0	0	0	0	0	0
Omkostnader	-7	-140	-13	-260	-33	-670	-27	-560
Biljettintäkter	+47	+950	+89	+1790	+237	+4800	+196	+3960
Effekter för konsumentöverskottet	+308	+6270	+303	+6170	+342	+6960	+312	+6360
Åktid	+56	+1140	+72	+1460	+80	+1630	+69	+1400
Bytestid	+10	+210	-10	-200	+24	+480	+6	+120
Turtäthet	+101	+2050	+102	+2070	+100	+2030	+99	+2010
Anslutningstid	+98	+1980	+96	+1950	+96	+1940	+96	+1940
Transportkostnader, gods	+42	+890	+42	+890	+42	+890	+42	+890
Effekter för miljö och säkerhet	+49	+1030	+55	+1170	+73	+1520	+68	+1420
Externa effekter, tågtrafik	-4	-90	-4	-80	-4	-90	-5	-90
Externa effekter, vägtrafik	+53	+1120	+60	+1250	+77	+1610	+72	+1510
Övriga monetära effekter	0	0	+12	+290	+12	+290	+12	+290
Exploatering Göteborgs C (*)	0	0	+12	+290	+12	+290	+12	+290
Summa nyttor	+297	+6190	+314	+6550	+420	+8630	+368	+7590
Netto	-353	-6540	-636	-12230	-600	-11540	-602	-11540
Nettonuvärdekvot (NNV-kvot)		-0,51		-0,65		-0,57		-0,60

Tabell 2. Samhällsekoniskt utfall år 2020 samt nuvärden för kalkylperioden (Mkr).

Utifrån ovanstående tabell tydliggörs det att den samhällsekoniska utvärderingen följer det traditionella tillvägagångsättet vilket dessa utvärderingar genomförs på. Kostnader och nyttor har ställs emot varandra för att beräkna nyttorna av de olika projektalternativen. I tabellen ser vi att samtliga utredningsalternativ visar tydliga negativa samhällsekoniska resultat i form av de presenterade nettovärdena. Nettovärdena vilket är den samhällsekoniska nytta som de olika projekten bidrar till subtraherat med kostnaden för samma alternativ. Dessa nettovärden sträcker sig mellan ca -6,5 miljarder för förstärkningsalternativet och ca -12,2 miljarder kronor för alternativet korsvägen.

Posterna och därmed kalkylvärdena i tabell 2 innefattar skattefaktor 1 vilken under utvärderingens genomförande var 1,23. Således har beloppen beräknats upp med 23%. Genom detta uppräknande har trafikverket kunna genomföra en skuggprisivärdering av ovanstående poster. Det vill säga värdet på kostnaderna

och nyttorna utifrån samhällets perspektiv.⁵⁰ Utifrån ASEK:s rekommendationer ska posterna biljettintäkter och tågdriftskostnader även beräknas upp med skattefaktor 1 + 2 vilket inte genomförts i tabell 2.⁵¹ Ett uppräknande med dessa faktorer skulle innebära en multiplicering av dessa poster med 1,53 istället för den uppräknning på 1,23 vilken är genomförd i kalkylen. Dessa poster ses därför som undervärderade i trafikverkets analys. En ytterligare indikator på att dessa poster kan vara undervärderade är kollektivtrafikprogrammet k2020 vilket göteborgsregionen presenterade under 2008. Skulle ett av delmålen i detta program uppnås skulle det innebära att 40% av resorna i regionen kommer att ske med kollektivtrafik år 2025. Detta skulle innebära mer än en fördubbling av resandet med kollektivt färdmedel sedan denna utvärdering genomfördes.⁵² Vad som även kan utläsas ur tabell är att konsumentöverskottet är beräknat utifrån vissa variabler vilka alla är relaterade till antalet genomförda resor. Detta konsumentöverskott står för den största delen av nyttan för respektive projekt. En ökning av kollektivt resande skulle därmed påverka båda nyttan och kostnaden för projektet västlänken. Det skulle dessutom påverka posterna inkluderade i producentöverskottet, vilket går hand i hand med antalet genomförda resor.

5.4 Diskontering

I enlighet med de traditionella metoderna för samhällsekonomiska utvärderingar så behöver en diskontering ske. Diskonteringen syftar till att bidra med jämförbarhet mellan olika dateringar.⁵³ I kalkylen gjord av vägverket används diskonteringsräntan 4 % i enlighet med banverkets tidigare rekommendation BVH 706. Yttermera har kalkylperioden fastställts till 60 år, till följd av denna kalkylperiod kan utvärderingen ta hänsyn till kommande kostnader i form av bland annat drift och underhåll och således beräkna dess värden i dagens penningvärde. Prisnivån som används i kalkylen är 2001 års nivå. Inför projektet västlänken har diskonteringen visat flera olika resultat vid

⁵⁰ Trafikverket, 2006

⁵¹ Bångman, 2012

⁵² Trafikverket, 2006

⁵³ Salas, 2006

ett studerande av den förväntade nyttan. I den förstudie som genomfördes innan den samhällsekonomiska utvärderingen stod klar, så prognostiserades västlänken leda till en lönsamhet om 4 %. I järnvägsutredningen beräknades lönsamheten för samma projekt till -0,57 således skulle varje investerad krona få samhället tillbaka motsvarande 43 öre nytta. Den enskilt största post vilket skiljer förstudien och järnvägsutredningen åt är anläggningskostnaderna. Från att tidigare prognostiserats till ca 8 miljarder kronor i förstudien beräknades dessa upp till motsvarande ca 20 miljarder kronor, vilket framgår i tabell 2. I samma järnvägsutredning framgår det även att det beslutade alternativet om Haga-Korsvägen är det alternativ vilket klarar av att uppnå målen i högsta grad, trots att samhällsnyttan är negativ. Detta är således de siffror vilka beslutsfattarna haft till sitt förfogande inför beslutet. Under 2010 presenterades ytterliga siffror på västlänkens lönsamhet där den beräknades med en nuvärdenettokvot om -0,54 och skulle således innebära en negativ lönsamhet om ca 9 miljarder kronor.⁵⁴

5.5 Känslighetsanalys

Liksom de väl etablerade metoderna för samhällsekonomiska utvärderingarna har en känslighetsanalys gjorts i Trafikverkets analys. Genom att ändra data och förutsättningarna i vissa av beräkningarna har de olika alternativens resultat kunnat presenteras vid olika utfall. De variabler vilka prövats i känslighetsanalysen är: Utökning från 15 till 10 minuter turtäthet, ökat kollektivt resande i enlighet med kollektivtrafikprogrammet k2020, högre och minskade anläggningskostnader samt högre resandetillväxt.⁵⁵ En risk med som påpekas är att om k2020 målet infrias så blir det snarare en kapacitetsbrist i systemet vilket bidrar till en risk att tappa resenärer.

⁵⁴ Trafikverket, 2010

⁵⁵ Trafikverket, 2006

	Förstärknings- alt.	Korsvägen	Haga- Korsvägen	Haga- Chalmers
Anläggningskostnad	-2 180	-2 180	-2 180	-2 180
Effekter för infrastrukturhållaren	0	0	0	0
Effekter för producentöverskottet	-440	580	420	210
Effekter för konsumentöverskottet	2 550	2 510	2 480	2 390
Effekter för miljö och säkerhet	210	240	310	290
Övriga monetära effekter	0	0	0	0
Summa nyttor	2 320	3 330	3 210	2 890
Netto	140	1 150	1 030	710

Tabell 3. Nettovärde vid utökning från 15 minuter till 10 minuters turtäthet.

	Förstärknings- alt.	Korsvägen	Haga- Korsvägen	Haga- Chalmers
Anläggningskostnad				
Min	-9 440	-14 240	-14 910	-14 130
Medel (Baskalkyl)	-12 730	-18 780	-20 170	-19 130
Max	-16 020	-23 320	-25 430	-24 140
Summa nyttor	+6190	+6550	+8630	+7590
Netto				
Min	-3 250	-7 690	-6 280	-6 540
Medel (Baskalkyl)	-6 540	-12 230	-11 540	-11 540
Max	-9 830	-16 770	-16 800	-16 550
NNV-kvot				
Min	-0,34	-0,54	-0,42	-0,46
Medel (Baskalkyl)	-0,51	-0,65	-0,57	-0,60
Max	-0,61	-0,72	-0,66	-0,69

Tabell 4. Nuvärdenettokvot vid högre och lägre anläggningskostnader.

De ovanstående tabellerna visar på alternativa scenarion. Just dessa tabeller presenterar utfallen vid ökad turtäthet samt vid högre eller lägre anläggningskostnader. Vad som kan uttydas är att oavsett om projektet Västlänken skulle beräknas i en så kallad glädjekalkyl där ett antagande om ökad turtäthet föreligger, anläggningskostnaderna är ideala eller att resande tillväxten ökar så visar inget av de presenterade alternativen en positiv samhällsnytta.

	Förstärknings- alt.	Korsvägen	Haga- Korsvägen	Haga- Chalmers
Anläggningskostnad	-12730	-18780	-20170	-19130
Summa nyttor				
1,3/0,5 % (Baskalkyl)	+6190	+6550	+8630	+7590
0,9 %	+6580	+6950	+9230	+8140
2 %	+8130	+8650	+11510	+10160
3 %	+10060	+10760	+14370	+12710
Netto				
1,3/0,5 % (Baskalkyl)	-6540	-12230	-11540	-11540
0,9 %	-6150	-11830	-10940	-10990
2 %	-4600	-10130	-8660	-8970
3 %	-2670	-8020	-5800	-6420
NNV-kvot				
1,3/0,5 % (Baskalkyl)	-0,51	-0,65	-0,57	-0,60
0,9 %	-0,48	-0,63	-0,54	-0,57
2 %	-0,36	-0,54	-0,43	-0,47
3 %	-0,21	-0,43	-0,29	-0,34

Tabell 5. Resultat vid ökad resetillväxt.

Den variabel i känslighetsanalysen vilket påverkat resultatet positivt i högsta möjliga mån är resetillväxten. I ett idealt tillstånd skulle alternativet Haga-Korsvägen få en nuvärdenettokvot på -0,29. Vad det innebär är att för varje investerad krona skulle samhället få tillbaka 71 öre. Det vill säga en negativ lönsamhet om 29 %. Det bör poängteras igen att detta är i ett idealt tillstånd. I känslighetsanalysen påpekar Trafikverket att dessa eventuella nyttor inte är av den storlek att de kan vända den framräknade samhällsekonomiska lönsamheten till ett positivt resultat.⁵⁶

5.6 Regionförstoringseffekter

Till följd av västlänken väntas betydande effekter för regionen att uppstå. Dessa dynamiska och regionala effekter har visat sig svårberäknade och komplicerade att uppskatta. I den förstudie som genomfördes uppskattades dessa effekter till

⁵⁶ Trafikverket, 2006

350/mkr årligen. Till följd av västlänken väntas stora effekter på bland annat integrationen av arbets- och bostadsmarknader och regionalt resande bidra till ökade möjligheter för arbetspendling och därmed betydande positiva ekonomiska effekter. I den samhällsekonomiska utvärderingen gjord av trafikverket har regionförstoringseffekterna inte beräknats och därmed exkluderats på grund av att de anses vara för osäkra. Problematiken för regionförstoringseffekterna i fallet västlänken grundar sig i att metoderna för samhällsekonomiska utvärderingar saknar metodik för att hantera bedömningen av dessa effekter ur en samhällsekonomisk synvinkel.⁵⁷ Trots att regionförstoringseffekterna inte värderades i monetära termer i järnvägsutredningen så informerades beslutsfattarna om att eventuella positiva nettoeffekter kan komma att uppstå till följd av regionförstoringseffekterna.

För bedömningen av dessa effekter beslutades det att genomföra ytterligare analyser av de förväntade regionförstoringseffekterna. Detta gjordes genom ett samarbete ihop med forskare från Handelshögskolan i Jönköping. Effekterna av västlänken väntas visa sig i form av bland annat minskade tidsavstånd. Genom att minska dessa avstånd ökar tillgängligheten, vars effekter kan komma att visa sig på flera marknader. Grundtanken i teorin om agglomeration bygger på att diversifiering av utbudet ökar, vilket i sig härleder en ökad tillväxt.⁵⁸ Genom diversifiering väntas flera positiva effekter väntas uppstå. Bland annat kan en större befolkning komma att bidra till ökad konkurrens då fler företag kan etablera sig på marknaden. Enligt teorin skulle därför utbudet och efterfrågan överensstämma i högre grad än tidigare och således kan dessa regionförstoringseffekter leda till en ökad nytta för samhället.

För att beräkna dessa effekter användes en modell vid namnet DYNLOK. Denna modell kan skilja på den inomkommunala, regionala och den interregionala tillgängligheten. Därmed väntas modellen förklara de effekter som uppstår för olika regioner i samband med projektet. Modellen förklarar dessa effekter utifrån en ekvation vilken i sig tar sin utgångspunkt i variabeln antalet ökade

⁵⁷ Trafikverket, 2006

⁵⁸ Fujita, Thisse, 2002

arbetstillfällena som uppstår till följd av västlänken. I genomförandet omvandlades dessa ökade arbetstillfällena till ekonomiska värden, detta gjordes genom att studera genomsnittliga löner och produktionsvärden.⁵⁹ Vad detta innebär är att det går att studera vilka effekter västlänken kan väntas medföra för olika delar av landet.

Analysen genomförd av regionförstoringseffekterna kom till följande slutsatser:

- Störst positiv effekt för Göteborgs kommun med grannkommuner
- De positiva effekterna kan väntas uppstå i närliggande grannkommuner
- De övriga kommunerna kan inte vänta sig några större positiva effekter
- Tidsavstånd reduceras vilket härleder att arbets- och boende marknaderna vidgas⁶⁰

Christer Anderstig och Svante Berglund presenterade i slutet av 2006 en utredning om de regionala effekterna vilka västlänken väntas bidra med. Denna utredning hade de gjort på uppdrag av vägverket för att komplettera tidigare utvärderingar. I den utredningen värderades de regionala utvecklingseffekterna mellan 1,7 till 15,6 miljarder kronor. Den förväntade inkomsteffekten väntas sedermera uppstå 10 – 20 år efter projektets genomförande. Enligt denna utredning bör kalkylen beräknas upp med 8 miljarder kronor på intäktssidan⁶¹. Detta ska inte visa sig vara den sista gången då regionförstoringseffekterna utvärderas. 2010 presenterar vägverket den samlade effektbedömningen, i denna värderas effekterna till 1.1 miljarder kronor.⁶² Sammanfattningsvis kan det sägas att stor osäkerhet råder kring dessa effekters värdering. Vidare har flera olika beräkningsmodeller använts för att analyseras regionförstoringseffekternas resultat. Vad som kunnat konstateras av utredarna är regionförstoringseffekterna väntas leda till en ökad samhällsnytta, dock inte i vilken grad.

⁵⁹ Trafikverket, 2006

⁶⁰ Ibid, 2006

⁶¹ Anderstig, Berglund, 2006

⁶² Trafikverket, 2010

5.7 Vad rekommenderar vägverkets samhällsekonomiska utvärdering?

Syftet med den utvärdering som gjordes av vägverket var att utröna huruvida projektet Västlänken är samhällsekonomiskt lönsamt, detta görs genom att ställa nyttorna emot kostnaderna för att kunna presentera en rekommendation utifrån det studerade fallet. Utifrån den utvärdering som genomförts kan vi notera att alla de olika projekialternativen vilka studerats inför beslutsfattandet har visat sig leda till negativ samhällsnytta, det vill säga kostnaderna överstiger nyttorna. Beslutsalternativet Haga-Korsvägen visar en nuvärdenettokvot om -0,57 och även de övriga alternativen visar nuvärdenettokvoter under -0,50. Den samhällsekonomiska utvärderingen fastslår därmed att för varje investerad krona så är kostnaden minst den dubbla för dessa olika alternativ, projekten är därmed inte samhällsekonomiskt lönsamma och inte heller effektiva. De presenterade nuvärdenettokvoterna kan tänkas vara något lägre än de kvoter vilka visats i kalkylen då regionförstoringseffekternas eventuella nytta inte är inkluderade i de presenterade kvoterna utan har endast nämnts som en trolig positiv effekt, skulle dessa räknas in kan dessa olika projekialternativs nuvärdenettokvoter tänkas vara högre än de presenterade i utvärderingen.

I beslutshandlingen från Vägverket vilken presenterades under 2007 rekommenderas Västlänken och alternativet Haga-korsvägen som det projekt vilket ska komma att genomföras. Projektet väntas vara det alternativ som uppfyller projektmålen i högsta grad, rekommendationen kvarstår trots att alternativet är det förslag vilket enligt utvärderingen kommer att ha de högsta kostnaderna. I beslutshandlingen framgår anledningen till beslutet. Alternativet skiljer sig från de övriga i den mån att det väntas bidra ett större överflyttande av resande till kollektivtrafik men det huvudsakliga argumentet är den regionala tillväxten där befolkningen och antalet sysselsatta väntas öka i högsta mån. Nettoeffekterna av dessa poster skulle kunna komma att belasta inkomstsidan i utvärderingen positivt med 8 miljarder kronor. Beslutshandlingen undertecknades sedermera av flera parter vilka stödjer alternativet och

Västlänken, både de högsta ledande politiska parterna i Göteborg men även politiker från regionstyrelsen och regionfullmäktige.⁶³

6.0 Beslutsprocessen

Vid beslutsfattandet kring projektet Västlänken så fattades det första beslutet gällande projektet under slutet av år 2009. Detta beslut togs av kommunfullmäktige då en överenskommelse med staten fattades vilket skulle komma innebära att finansiering av projektet ska förhandlas dessemellan.⁶⁴ Överenskommelsen innebar en medfinansiering av projektet och att staten skulle stå för 50 % av kostnaderna. Innan förslaget om medfinansiering motsatte sig kommunfullmäktige Västlänken. Kommunfullmäktige ansåg att Västlänken var en nationell angelägenhet och att staten därför skulle bekosta hela projektet. Inför beslutet fanns det flertalet analyser och utvärderingar att studera för beslutsfattarna. Den huvudsakliga utredningen är den så kallade järnvägsutredningen, utöver järnvägsutredningen finns en beslutshandling och ungefär 20 ytterligare rapporter vilka sammanlagt består av uppemot 1000 sidor text att analysera. Nästa steg i beslutsprocessen var den skrivelse vilken regeringen överlämnade till riksdagen under början av 2010. Förslaget var att Västlänken skulle ingå i den nationella transportplanen och därmed skulle även finansiering av projektet till stor del ske på en lokal nivå. Denna finansiering skulle till stor del komma från trängselskatten vilket väntas bidra med 8 miljarder kronor. En av motiveringarna till beslutet att genomföra Västlänken framgår i den nationella transportplanen vilken fastställdes under 2010. I denna transportplan presenterades just de regionförstoringseffekter vilka nämndes i tidigare avsnitt som ett av motiven för beslutet. Vad som dock inte framgår i denna transportplan är huruvida värderingen av dessa effekter beaktats. Då utredningarna presenterat olika resultat så kan dessa effekter värderas alltifrån en ökad samhällsekonomisk nytta om motsvarande 1.1 miljarder kronor eller 8 miljarder kronor vilket var de resultat den högst värderade utredningen uppvisade. Då informationen inte finns att del av blir det är därför svårt att få

⁶³ Trafikverket, 2007

⁶⁴ Göteborgs kommunfullmäktige, 2009

förståelse huruvida detta påverkat beslutet om transportplanen och dess påverkan på beslutet att genomföra Västlänken.⁶⁵

Det sista steget i beslutsprocessen är den prövning vilken regeringen utför. Detta sker under 2012. Vid detta stadiet i beslutsprocessen i princip redan fattat då transportplanen redan var fastställd i vilken västlänken ingår.⁶⁶ I den prövning vilken överlämnas till regeringen framgår det att projektet inte är samhällsekonomiskt lönsamt. Västlänken väntas däremot bidra med en negativ samhällsnytta. I denna prövning presenteras även problematiken kring regionförstoringseffekterna och dess eventuella påverkan på resultatet av utvärderingen. Trängselskatten i Göteborg och den finansiering som lokala och regionala aktörerna bidrar med visar att projektet stöds på alla nivåer. Slutligen i denna prövning framgår följande:

*-"Trafikverket anser sammanfattningsvis att Västlänken kommer att bidra till en regional utveckling i området, vilket också kommer att ha en nationell betydelse, och att projektet med detta vidare synsätt är samhällsekonomiskt motiverat"*⁶⁷

Projektet bedöms därmed som motiverat, det anses dock inte vara samhällsekonomiskt lönsamt.

6.1 Beslutsfattarnas dilemma

För att förstå beslutsfattarnas agerande och varför de valt att motsätta sig resultatet av de samhällsekonomiska utvärderingarnas negativa resultat så behöver dessa möjliga anledningar identifieras och analyseras. Som nämnts flertalet gånger så bör endast projekt genomföras om de väntas bidra med en positiv samhällsnytta. Ett av de transportpolitiska målen är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning till medborgarna.⁶⁸ Genom

⁶⁵ Vägverket, 2010

⁶⁶ Trafikverket, 2012

⁶⁷ Trafikverket, 2012

⁶⁸ Prop. 2008/09:93

studerandet av de samhällsekonomiska utvärderingar vilka genomförts inför projektets beslutsfattande framgår det att sannolikheten att Västlänken ska komma att bidra positiv samhällsnytta och därmed vara effektiv är mycket liten. Således går genomförandet att detta projekt emot de transportpolitiska målen. Även om regionförstoringseffekterna värderas till det högst kalkylerade värdet skulle kalkylen visa ett negativt resultat om ca 3 miljarder kronor. Sträckan Haga-Korsvägen är inte heller det alternativ i utvärderingen som väntas bidra till den högsta samhällsnyttan, trots detta är det Haga-Korsvägen projektalternativet vilket beslutsfattarna har valt att genomföra.

Med detta i baktanke är det viktigt att klargöra varför vissa projekt genomförs trots utvärderingarnas negativa resultat. Tidigare studier på detta område identifierar och problematiserar varför det kan vara problematiskt att alltid följa de samhällsekonomiska utvärderingarnas resultat.

Vissa forskare menar på visar att flera av de problem som uppstår i samband med samhällsekonomiska utvärderingarna går att förklara genom incitamentstrukturen. Detta exemplifieras genom bland annat rollfördelningar och hur finansieringssystemen fungerar i samband med dessa projekt.⁶⁹ Ett problem kan vara att de mål som prioriteras i högsta grad inte alltid sammanstämmer och fungerar ihop med de övriga målen, i detta fall de transportpolitiska målen. Som åtgärd för att kunna minska dessa problem föreslås det en ökad transparens, just för de fattade besluten och dess underlag. En idé är att de samhällsekonomiska utvärderingarna ska genomföras av en opartisk aktör. Samma forskare har även belyst den problematik som föreligger med värderingen av projektens kostnader. I en omfattande studie som genomfördes under 2002 framgick det att samhällsekonomiska utvärderingar framförallt underskattar kostnaderna vid infrastrukturprojekt. Resultatet i den rapporten menar på att det inte är slumpmässiga fel som bidrar till undervärderingen, snarare är det en systematisk eller strategisk bedömning som görs i dessa utvärderingar. Detta bidrar till att resultaten förvrängs från

⁶⁹ Flyvbjerg, Skamris Holm, 2009

verkligheten.⁷⁰ Flyvbjerg är en av flera forskare vilka visat på att incitamentstrukturen är ett problem. Även Köhlin har påpekat att incitamentsstrukturen inom de offentliga organisationerna bör utformas på det vis att organisationen jobbar för att uppnå målen gemensamt. Risken är att det bildas olika grupper inom organisationerna vilka sedermera jobbar mot olika mål. Som resultat av detta åsidosätts det huvudsakliga målet.⁷¹

En annan infallsvinkel bidrar forskaren Pyddoke med. Han belyser och problematiserar den konflikt som uppstår mellan politisk rationalitet och den teknisk/ekonomiska rationaliteten. Ett problem som ofta uppstår är att politiker tar ställning till ett projekt innan en samhällsekonomisk utvärdering av samma projekt är genomfört. Därmed finns det sällan utrymme att utföra samhällsekonomiska utvärderingar för alternativa projekt vilka i sin tur skulle kunna leva upp till de satta målen, alternativa projekt vilket i sin tur skulle kunna visa sig vara mindre kostsamma. Yttermera påpekar Pyddoke att en stor press ofta sätts på de tjänstemän vilka ska producera den samhällsekonomiska utvärderingen i ett tidigt stadie. Denna press kan i sin tur komma att påverka utvärderingens resultat och legitimitet.⁷² Det är ovanligt att besluten inte är ekonomiskt rationella utan snarare kan besluten vara resultatet av en förhandling som skett mellan politiker. Detta kan orsaka problem då infrastrukturprojekten ofta påverkar både lokala, regionala och nationella intressen vilket kan bidra till att olika konflikter uppstår. En risk är därmed att politikerna kan ha egennyttiga intressen som går emot en samhällsekonomisk utvärdering.⁷³

Falkemark är en svensk forskare som studerat de ekonomiska utvärderingarnas resultat i förhållande till det politiska beslut vilket fattats. I sina studier har han kunnat uttyda att samhällsekonomiska utvärderingar har genomförts för att legitimera ett projekt men även för att de tjänstemän vilka genomfört analysen visar en lojalitet mot sina kollegor och politikerna. Liksom flera andra forskare

⁷⁰ Flyvbjerg, m.fl, 2002

⁷¹ Köhlin, 1994

⁷² Pyddoke, 2012

⁷³ Ibid, 2012

har Falkemark noterat att olönsamma projekt ofta genomförs trots att underlaget tydligt visar att samma projekt väntas bidra med en negativ samhällsnytta.⁷⁴

Nyborg är en Norsk forskare som har forskat kring problematiken att följa de samhällsekonomiska utvärderingarnas resultat. Nyborg menar att de ekonomiska utvärderingarna inte speglar vad som är bäst för samhället. Deras funktion är snarare att ge beslutsfattarna den information de behöver för att kunna överväga beslutet och själva värdera innehållet i utvärderingarna. Anledningen är att politikerna sällan värderar de olika posterna lika. Medan vissa politiker värderar miljökostnader högt kan samma kostnader för en annan politiker vara närmast ointressant. Att försöka vikta om dessa får därmed ses om omöjligt då det är nästintill omöjligt att finna personer med samma värderingar.⁷⁵

Således kan vi notera att det inte är helt enkelt för beslutsfattare att följa de samhällsekonomiska utvärderingarnas resultat, dessa problem är relevanta att ha i åtanke. Utifrån ovanstående forskares studier på området kan de bero på flera anledningar. Incitament, olika värderingar, asymmetrisk information, överskattningar av projekts nyttor med flera. Att således basera ett beslut endast utifrån den samhällsekonomiska utvärderingens rekommendation ter sig långsökt.

7.0 Analys

Vad som kunnat uttydas från den samhällsekonomiska utvärdering som trafikverket gjort inför projektet västlänken är att beslutet ter sig svårt att motivera utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Ser vi till ett övergripande perspektiv och på en nationell nivå kan de utvärderingar som genomförts inför Västlänken inte tänkas bidra med en ekonomisk netto nytta. Skulle nyttorna beräknas utifrån en glädjekalkyl där känslighetsanalysens förutsättningar är i ett

⁷⁴ Falkemark, 1999

⁷⁵ Nyborg, 2012

idealt tillstånd för att maximera nyttan så väntas projektet trots detta visa ett minusresultat på en nationell nivå. I samma ideala tillstånd kan en netto nytta komma uppstå på en lokalnivå där regionförstoringseffekterna skulle värderas till 8 miljarder kronor. Denna värdering av regionförstoringseffekterna är den högsta värdering de fått i utvärderingarna, vilka varierat mellan 1 och 8 miljarder. Förutsättningarna för detta kräver fortfarande att de variabler som analyseras i känslighetsanalysen är ideala. Det är således svårt att motivera projektet västlänken genom att hänvisa till de samhällsekonomiska utvärderingarna, dessa utvärderingar visar snarare på att det är bättre för samhällsekonomin att inte genomföra projektet överhuvudtaget.

Det bör därmed ifrågasättas och problematiseras varför beslutsfattarna valde att besluta om projektet Västlänken trots att utvärderingarnas resultat påvisade negativa samhällsnyttor. Ett beslut som även går emot ett av de transportpolitiska målen. Ett mål vilket tydligt nämner att projekten ska vara samhällsekonomiskt effektiva. Detta avsnitt kommer således att problematisera och analysera de frågeställningar vilka presenterades inledningsvis i denna studie.

7.1 Kan den samhällsekonomiska utvärderingen varit felaktig?

För att den samhällsekonomiska utvärderingen ska vara legitim krävs det att de kalkylerade nyttorna och kostnaderna är beräknade på ett korrekt sätt. Skulle det visa sig att flera av nyttorna i utvärderingen är uppskrivade eller att kostnaderna är förvridna påverkar detta bland annat kalkylernas legitimitet men bidrar även till en förvrängning av verkligheten.

- Var drift och underhållskostnaderna undervärderade?

Utifrån ett historiskt perspektiv har det visat sig att anläggningskostnader samt drift och underhållskostnaderna vid större infrastruktur projekt ofta undervärderas. Detta har kunnat styrkas genom omfattande internationella studier men framgår tydligt genom att blicka tillbaka på tidigare svenska

infrastrukturprojekt. Stora projekt som västlänken spenderar ofantliga summor på anläggningskostnaderna, dessa kostnader kommer sedermera att kräva ytterligare resurser i form av drift och underhållskostnader. Genom byggnationen av Västlänken finns det indikatorer på att resursfördelning kan behöva ske för att bekosta dessa kostnadsposter. Att exempelvis förskjuta kapital från investeringar i humankapital som utbildning till infrastruktur kan komma innebära en mer långsiktig negativ utveckling för samhällsekonomin. I en rapport som VTI gjort på uppdrag av finanspolitiska rådet framgår det att priser för att använda infrastruktur är för lågt satta.⁷⁶ En för låg prissättning kan komma innebära överutnyttjande vilket kan komma öka dessa kostnadsposter negativa påverkan på utvärderingen ytterligare. De drift- och underhållsposter som noterades tidigare i tabell 2 visade sig var dessutom inte uppräknade med både skattefaktor 1 och 2. Uppräknandet av posterna är därmed inte i enlighet med ASEKs rekommendation. Vad detta medför är en snedvriden bild av verkligheten, dessa poster skulle således behöva multipliceras med 1,30 för att följa de rekommendationer som finns på drift och underhållsposter. Vad som kan ses problematiskt med drift och underhållsposterna är att dessa inte följs upp på en lokal nivå. Anslagen för drift och underhållskostnader portioneras i dagsläget ut årligen av riksdagen till de offentliga myndigheterna. Dessa anslag delas sedermera ut inom myndigheten och dess olika regioner. Uppföljningen av dessa anslag sker idag på en central nivå med syftet att de tilldelade anslagen inte överskrids. Genom att följa upp drift och underhållsposterna på en projektnivå skulle det vara enklare att följa de finansiella strömmarna och i ett senare skede utvärdera dess effekter på resultatet. Detta förväntas givetvis inte vara en enkel uppgift för verksamheten och uppföljning på projektnivå skulle dessutom vara kostsamt och tidskrävande. Att följa upp dessa betalningsströmmar hade det kunnat bidra med transparens och förståelse för hur dessa poster värderas i de samhällsekonomiska utvärderingarna. Att följa drift och underhållskostnaderna på en lokalnivå skulle därmed kunna bidra till ökad kunskap för värderandet av dessa poster i framtida utvärderingar och därmed bryta den trend om undervärdering vilket präglat dessa utvärderingar sedan flera år tillbaka.

⁷⁶ Nilsson, 2013

- Tilläggsinvesteringarnas påverkan på samhällsnyttan

Det finns indikatorer i den samhällsekonomiska utvärderingen som visar att nyttorna för alternativa projekt som uppstår till följd av Västlänken inte inkluderats i kalkylen. En utbyggnation av Centralstationen är ett sådant projekt. En utbyggnation av centralstationen skulle inte endast påverka Västlänken utan de samhällsekonomiska effekterna kan tänkas påverka flera sträckor och restider som inte är direkt förknippade med projektet Västlänken. De studier som gjorts inför beslutet om Västlänken har inte tagit hänsyn till dessa alternativa nyttor. Huruvida det är rätt eller fel att ta med nyttor som inte är direkt kopplade till projektet i den samhällsekonomiska kalkylen förblir osagt och i denna fråga finns det givetvis meningsskiljaktigheter. Det faktum att dessa effekter kan påverka resultatet på kalkylen påpekade riksrevisionen i den uppföljning de gjorde av beslutet Västlänken, därmed föreligger det risk att dessa nyttor är övervärderade.⁷⁷ Ett liknande exempel på projekt som kan komma att byggas i efterdyningarna av Västlänken är det eventuella höghastighetsspår som väntas gå mellan Oslo-Göteborg-Köpenhamn där en anpassning av järnvägen för höghastighetståg skulle vara nödvändig. Det senare nämnda projektet var dock endast framtida förhoppningar vid det tillfälle som Västlänken genomfördes, en exkludering av dessa eventuella nyttor ter sig därför självklar.

En effekt vilken trafikverket själva poängterar som positiv för den samhällsekonomiska utvärderingen är trängselskattens eventuella nyttoeffekter. Till följd av trängselskatten väntas flera resenärer byta färdmedel vilket därmed kan bidra till en ökad nytta för Västlänken då det förväntas härleda en överflyttning av resenärer till tågtrafiken. Trafikverket säger själva att effekten är positiv men liten till storleken. I relation till teorin om guardians och spenders har det gått att uttyda att vissa lokala aktörer och politiker som varit förespråkare för projektet har velat få igenom satsningen till varje pris. Projektet kan ur en ekonomisk synvinkel nästan ses bortom all räddning, i alla fall vid studerandet av samhällsnyttan. Att besluta om att genomföra projektet kan ses

⁷⁷ Riksrevisionen, 2012

som ett sätt för att få igång projektet och sedermera genomföra ytterligare satsningar på Västlänken och lokala projekt i dess relation. Vid det tillfälle byggnationen startat blir det snabbt dyrare att avbryta byggnationen och skrota planen än att genomföra den till en ännu större förlust.

- Kan resandetillväxten och tillväxtprognosen varit underskattade?

Att öka det kollektiva resandet i regionen har varit ett uttalat mål sedan länge. Regionen tog därför fram en strategi för utvecklingen av kollektivtrafiken ihop med vägverket vilket resulterade i K2020. Denna plan är en grund för den framtida utvecklingen av kollektivtrafiken i regionen. Ett av delmålen är att resandet med kollektivtrafik ska dubbleras fram till 2020. Genom projektet väntas kapaciteten för järnvägen ökas markant och därmed även turtätheten för kollektivtrafiken. Projektmålet som sattes skulle innebära turtäthet om 15 minuter på de stora banorna och var 30:e minut på Bohusbanan.⁷⁸ Skulle detta mål uppnås väntas Västlänken i sig inte rätta till för hantera den ökade resandetillväxten. Trafikverket menar på att skulle detta mål infrias kommer utbyggnad av Göteborgs centralstation vara nödvändigt. Skulle centralstationen inte byggas ut skulle detta komma att påverka hela Västsveriges järnvägsnät och således medföra en minskad samhällsnytta.⁷⁹ Om posten är undervärderad är svåranalyserat, problematiken vid värderandet av denna post är att den baseras på flera osäkra variabler. Det kan tänkas att en ökad resandetillväxt även skulle komma att öka nyttan. Ett underskattande av antalet resenärer och nyttjandet av infrastrukturen har kunnat noteras i tidigare projekt. När Tingstadstunneln byggdes var den anpassad och dimensionerad för 80000 fordon per dygn, istället har undersökningar visat att cirka 120000 fordon passerar tunneln varje dag. Ytterligare exempel är Citytunneln som byggdes i Malmö vilken enligt de samhällsekonomiska kalkylerna väntades gå med negativ samhällsnytta. En efterhandsgranskning av projektet visade att utvärderingen hade underskattat resandetillväxten. Om den rätta resandetillväxten hade uppskattats i prognosen hade nuvärdenettkvoten för projektet varit -0,1 istället för de -0,46 som den

⁷⁸ Riksrevisionen, 2012

⁷⁹ Trafikverket, 2007

samhällsekonomiska kalkylen hade uppskattat. Således hade en felaktig uppskattning av denna tillväxt nästan lyckats vända ett olönsamt projekt till samhällsekonomiskt lönsamt.⁸⁰ Detta exempel har inte tagits upp i det underlag som låg till grund för beslutet västlänken vilket är förståeligt, först och främst är inte ett enskilt exempel representativt. Utöver detta väntas reseprognosen påverkas av ytterligare variabler vilka kan medföra ökade kostnader, som exempelvis utbyggnad av Centralstationen. Huruvida denna post är över eller undervärderad förblir osagt med den osäkerhet som råder. Att därför motivera och argumentera för ett beslut på grund av denna variabel får anses vara irrationellt.

- Kan regionförstoringseffekterna vara missvisande?

Regionförstoringseffekterna har visat sig vara svårvärderade och flera analyser har genomförts för att värdera dess eventuella nytta. I de analyser som genomförts har värderingen av nyttan varierat mellan 1,1 och 8 miljarder kronor. Osäkerheten kring dess effekter var så stor att posten utlämnades i den samhällsekonomiska utvärdering som genomfördes. Värderingen av regionförstoringseffekterna kom vid ett senare tillfälle i en separat analys för att komplettera den tidigare utvärderingen. Att regionförstoringseffekterna motiverat västlänkens genomförande råder det dock inga tvivel om. Regeringens motiv för att genomföra detta infrastrukturprojekt är att minska trängseln, öka tillgängligheten och ge förutsättningar för framtida regionförstoring.⁸¹ Utöver detta har flera lokala och regionala politiker skrivit om regionförstoringseffekterna och hur det kan vara problematiskt för västlänken att visa en positiv samhällsnytta och hur detta beror på att flera av nyttorna är svåra att kvantifiera och värdera.⁸² När en värdering genomförs på uppdrag av trafikverket och resultatet av denna värdering beräknas vara mellan 1,1 och 8 miljarder kronor så bör osäkerheten anses vara så pass stor att posten utelämnas i utvärderingen. Problemet förskjuts istället till beslutsfattarna vilka behöver ta ställning till dess eventuella nyttoeffekter. I utvärderingen beräknas

⁸⁰ Trafikverket, 2011a

⁸¹ Riksrevisionen, 2012

⁸² Göteborgsposten, 2012

nettonyttan av sträckan Haga-Korsvägen till -11,540 miljarder kronor. Regionförstoringseffekterna betydelse för projektets lönsamhet skulle därmed kunna vara i princip obefintliga eller bidra till att projektet nästan är samhällsekonomiskt lönsamt. Att regionförstoringseffekterna skulle komma bidra till en samhällsekonomisk lönsamhet för projektet får anses osannolikt utifrån de studier vilka värderat dess effekter. Detta konstaterar även Trafikverket i den effektbedömning som presenterades under 2010. I denna bedömning värderas den eventuella nyttan av dessa effekter till 1 miljard. Ett resultat vilket inte på långa vägar skulle bidra till att Västlänken blir samhällsekonomiskt lönsamt.⁸³

7.2 Vilka anledningar fanns det i beslutsprocessen för att kringgå utvärderingarnas resultat?

- Medfinansieringens påverkan på beslutet.

Inför beslutsfattandet av Västlänken förhöll sig Göteborgs Kommun strikt till att staten enskilt skulle finansiera Västlänken. Projektet ansågs vara en angelägenhet för nationella intressen och menade att staten därför skulle stå för finansieringen. Medfinansiering var dock inget nytt för denna typ av projekt. City tunneln i Malmö medfinansierades genom kommunalskatten och beslutsfattarna i Göteborg ändrade snabbt syn på finansieringen av projektet Västlänken under början av 2009. Överenskommelsen innebär att staten finansierar 50% av projektets kostnader och regionen finansierar andra halvan genom trängselskatt, bidrag och exploateringsintäkter. Resultatet av den överenskomna finansieringen innebär att Västlänkens effekter på kommunens ekonomi skulle vara ytterst små. Men innebär medfinansieringen att projektet blir lönsamt på den nationella nivån? Enligt riksrevisionen är detta möjligt då finansieringen är del av ett större paket av förändringar vilka komma sedermera kan härleda en högre lönsamhet än den som framgick i de samhällsekonomiska

⁸³ Vägverket, 2010

utvärderingarna.⁸⁴ Problematiken som uppstår för utvärderingen är att den endast tar hänsyn till värderingen utifrån den ena "partens" synvinkel. I själva verket så förskjuts kostnadsposterna mellan den nationella och den lokala nivån vid en medfinansiering. Trots en lokal medfinansiering så innebär detta inte att en förskjutning av kostnadsposten ökar nyttan på den nationella nivån. Kostnaderna som framgick i utvärderingen kvarstår och är inga poster som går att trola bort. Att projektet Västlänken därför skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt på grund av en regional medfinansiering blir snarare missvisande och ett grundläggande fel som ställer till det i beslutsprocessen och ger en missvisande bild. Att förskjuta kostnadsposter genom medfinansiering kan förvräda verkligheten och få det att framstå som att ett projekt är mer fördelaktigt än vad det egentligen är. Medan den lokala nivån hänvisar till att statens medfinansiering gör projektet lönsamt på en lokal nivå så kan staten påpeka ett projekts lönsamhet för den nationella nivån genom att hänvisa till den regionala medfinansieringen. Vad detta härleder att de samhällsekonomiska kostnaderna ökar ytterligare då olönsamma projekt finansieras. Finansiering vilka istället hade kunnat användas för att investera i lönsamma projekt för att öka samhällsnyttan samt välfärdsnivån. Således legitimerar statlig- och regionalnivå beslutet om att genomföra Västlänken genom att förskjuta kostnadsposter mellan sig och således förvränga dess egentliga olönsamhet. Istället visas en snedvriden bild upp där projektet kan framstå som lönsamt. Vad som egentligen har hänt är att kostnadsposterna har förskjutits och projektet är inte mindre kostsamt än vad som framgick i den samhällsekonomiska utvärderingen.

Vid en medfinansiering av Västlänken kan det ifrågasättas huruvida kompensation ska ges till de projekt som inte genomfördes till följd av Västlänkens medfinansiering. Något som utifrån Kaldor- & Hicks rättvisekriterium skulle kunna komma vara aktuellt. Regeringen hade i en investeringsplan tagit fram 700 tänkbara investeringar. Samhällsekonomiska utvärderingar genomfördes av 479st dessa.⁸⁵ Lönsamheten för dessa projekt

⁸⁴ Riksrevisionen, 2012

⁸⁵ Nilsson, 2013

framgick till nettonuvärdeskvot om 0,45. Utvärderingen användes sedermera för att identifiera de olönsamma projekten och därmed kunna utesluta dessa. Trots detta genomförs vissa av de projekten vilka kalkylerats till negativt resultat med effekten att de lönsamma projekten åsidosätts. Ett tänk vilket i längden kommer att minska maximerandet av välfärd då olönsamma projekt prioriteras istället för de lönsamma. Att de flesta kommuner vill ta del av de statliga medlen för finansiering av projekt ses som självklart men när dessa exkluderas till följd av att projekt vilka inte är samhällsekonomiskt lönsamma finansieras skapar det motsättningar. Då projektet Västlänken inte bidrar med någon positiv samhällsnytta så kan det inte heller väntas vara effektivt utifrån en Pareto-synvinkel. Utifrån Kaldor-Hicks kriterium skulle förlorarna därmed behöva kompenseras. Men grundtanken bakom detta kriterium är inte att genomföra projekt vilka inte är lönsamma och sedermera kompensera de eventuella förlorarna. Projekt vilka inte är effektiva ska inte genomföras. Kompensationen är tänkt att finansieras genom de övriga nyttor som projektet bidrar till, ett projekt med positiv samhällsnytta hade därmed kunnat kompensera förlorarna av västlänken och således skapa nytta för alla parter. Så för att Västlänken skulle kunna uppnå en Pareto-effektivitet skulle projektet behöva kunna inbringa en positiv nytta. Det finns inte några indikationer på att beslutsfattarna agerar rationellt i beslutet att genomföra Västlänken. En av välfärdsteorins utgångspunkter för beslutsfattare är att de förespråkar det alternativ vilket bidrar med den högsta möjliga välfärden, att således förespråka ett projekt vilket förväntas härleda minskad samhällsnytta går emot teorins tankar om att beslutsfattare agerar rationellt och utifrån ett välfärdsmaximerande tänk.

- Lokal, regional och nationell nivå.

Som de flesta samhällsekonomiska utvärderingar som trafikverket gör så speglar dessa det samhällsekonomiska resultatet för den nationella nivån. För den lokala och regionala beslutsfattaren innebär detta att den samhällsekonomiska utvärderingens resultat baserats på uppskattningar och siffror som inte helt återspeglar beslutsfattarnas egna uppfattningar om projektets lönsamhet. Om

den samhällsekonomiska utvärderingen skulle göras om och identifierade de effekter vilka väntas uppstå på en lokal nivå istället för nationell nivå skulle samhällsnyttan med stor sannolikhet vara betydligt mer fördelaktig. Att flera beslutsfattare från Västsverige stod bakom beslutet konstaterades tidigare i denna studie, och från deras perspektiv ter det sig inte helt orimligt att västlänken skulle komma generera en större nytta på den lokala nivån än vad som prognostiserat för hela riket. Då staten finansierar 50 % av Västlänken blir ett beslut om byggnation av projektet på den lokala nivån även försvarbart. Med trängselskattavgift och statens medfinansiering av projektet finns det indikatorer på att beslutet delvis kan vara grundat på nyttan som kan uppstå på en regional och lokal nivå. Regionförstoringseffekternas eventuella påverkan på kalkylen blir därmed högre värderad för beslutsfattarna på denna nivå, effekter vilka kan tänkas påverka tillväxten i närområdet. Att en nationell investering kan vara lönsam på lokal och regional nivå bekräftar riksrevisionen vilka informerar oss om att det finns rationella anledningar för aktörer i närområdet att vara för en investering trots att denna inte är samhällsekonomiskt lönsam.⁸⁶ Yttermera kan det vara försvarbart för beslutsfattare även på den nationella nivån att motsätta sig den samhällsekonomiska utvärderingens resultat då denna investering kan vara del av en större överenskommelse vilken ger den största effekten hos väljarna. Utifrån teorin om guardians och spenders går det att identifiera de lokala och regionala beslutsfattarna som spenders vilka önskar ytterligare anslag i form av statlig finansiering. Beslutsfattarna på den nationella nivån tar sig sedan rollen som guardians då de förhandlar sig till medfinansiering av projektet. Genom tillskottet av de statliga medlen så finns det incitament för de lokala aktörerna att genomföra projektet som i deras ögon ses som en vinstaffär. Således kan slutsatsen dras att ett negativt resultat av den samhällsekonomiska utvärderingen utifrån ett nationellt perspektiv inte rimligtvis innebär att beslutet blir irrationellt för de lokala och regionala beslutsfattarna.

⁸⁶ Riksrevisionen, 2012

- Individuella preferenser

Att projektet Västlänken beslutades på rekommendationen av de samhällsekonomiska utvärderingarna kan nu uteslutas. Parametrar som inte vägts in i kalkylen måste därför ha påverkat beslutsfattarna och det beslut som de kommit fram till. De kvantifierade nyttorna kan i beslutsfattarnas egna ögon värderas olika beroende på dess egna preferenser eller åsikter. Det kan tänkas att vissa av beslutsfattarna värderade nyttorna för miljö högre än andra men skiljelinjer kan finnas beroende på kön och fler tänkbara scenarion. En beslutsfattare som sympatiserar med ett visst parti kan därför tänkas återspegla partiets syn i en viss fråga och därmed värdera en nytta eller kostnad högre eller lägre på grund utav detta. Således finns det incitament för beslutsfattare att gå emot utvärderingarnas resultat och följa partiets syn på frågan istället för att utgå ifrån att den samhällsekonomiska utvärderingens resultat stämmer. Nyborg som forskat på området säger att de samhällsekonomiska kalkylerna inte speglar vad som är bäst för samhället utan ska istället ge ett underlag för att beslutsfattarna ska kunna värdera posterna själva.⁸⁷ Att låta alla beslutsfattare värdera resultatet själva skulle nog ses om irrationellt i de flestas ögon. Vad detta skulle härleda är att vissa poster kan behövas viktas om vilket ter sig vara omöjligt att få rätt. En individuell värdering av posterna skulle eventuellt kunna komma påverka fördelningseffekterna och förskjutningen av resurser. I trafikverkets analys har inga beräkningar gjorts på de eventuella fördelningseffekterna. Det kan tänkas att byggnationen av Västlänken kommer att öka kollektivtrafikkostnaderna och således även avgifterna för att nyttja densamma. Fördelningseffekter kan då påverka segregerade områden negativt där antalet som reser kollektivt är högre än i vissa områden där fler reser med bil och således bidra till en ökad segregation. Fördelningseffekterna och dess eventuella påverkan på kalkylen har dock exkluderats från den utvärdering trafikverket gjorde. En bedömning av dessa effekter får beslutsfattarna själva göra, alltså råder en hög osäkerhet kring påverkan på beslutet. Skulle beslutsfattarna inkludera eventuella fördelningseffekter i sitt beslut är det troligt att det baseras på den grupp individer som stödjer partiet.

⁸⁷ Nyborg, 2012

7.3 Hur kan utvärderingarna förbättras i framtiden?

Från slutsatserna ovan har det konstaterats att Drift- och underhållskostnader har undervärderats och kostnaderna ur ett historiskt perspektiv har ökat markant jämfört med den uppskattade kostnaden. Genom uppföljning av dessa poster på projektnivå kan informationen och kunskapsnivån för posternas värdering öka. Uppföljning på projektnivå väntas bidra till att framtida samhällsekonomiska utvärderingar förlitar sig på mer utarbetade metoder för dess värdering. Med en uppföljning på projektnivå kan resurserna förbrukas mer effektivt och härleda kostnadsbesparingar för kommande infrastrukturprojekt. Kostnaderna för uppföljningarna på projektnivå kan besparas genom minskade utgifter i framtiden. En uppföljning på projektnivå skulle därmed kunna visa skillnader på den kostnad som uppskattades vid tillfället då drift och underhållsarbetet upphandlas i jämförelse med den slutliga kostnaden och vad differensen beror på. Besparingar väntas då ske i senare stadie till följd av att missvisande uppskattningar minskar. Således kan de mer lönsamma projekten genomföras och prioriteras.

Osäkerheten kring värderingen av regionförstoringseffekterna och de dynamiska effekterna minskar förtroendet för de samhällsekonomiska kalkylernas resultat. När en effekt värderas tre gånger och samtliga analyser ger olika resultat där värderingen dessemellan skiljer sig med upp till 8 miljarder så flaggar detta för att effekternas beräkningar skiljer sig signifikant mellan olika utredare. Olika utredare använder sina egna utvärderingsmetoder för att värdera de dynamiska effekterna idag. Genom en konsekvent värdering av dessa effekter skulle det kunna skapas en jämförbarhet mellan de olika värderingar som genomförts av olika utredare. För Västlänken har detta givit fel information till beslutsfattare då effekterna inledningsvis värderades till mångmiljardbelopp för att vid ett senare tillfälle indikera att samma effekter knappt påverkar samhällsnyttan för Västlänken. Således minskar förtroendet för de samhällsekonomiska utvärderingarnas resultat samtidigt som det blir svårare för beslutsfattarna att förlita sig på utvärderingarnas resultat. Att utredare idag inte själva har verktyg för att beräkna dessa effekter är problematiskt då de får söka sig till externa

aktörer. Istället bör det ges förutsättningar för utredarna så att de kan studera dessa effekter själva med egna verktyg. Utredarna slipper således söka sig till externa aktörer vilka studerar effekterna med olika beräkningsmetoder vilket gör det svårare att uppskatta effekternas egentliga värde.

Risken med felbedömningarna i de samhällsekonomiska utvärderingarna är att beslutsfattare grundar sina beslut på felaktig information. Projekt vilka väntas medföra samhällsekonomisk olönsamhet framstår som lönsamma vilket i sig härleder att det blir ännu svårare att uppnå de transportpolitiska målen. Ett sådant exempel på problem är att de tilläggsinvesteringar som behövs för att uppnå de kvantifierade nyttorna inte inkluderas i utvärderingen. Riksrevisionen har studerat dessa investeringar och dess kostnader är uppskattade till motsvarande 20 – 35 miljarder kronor.⁸⁸ För beslutsfattaren innebär detta ett övervägande, de kan acceptera framtida kostnader för tilläggsinvesteringar annars riskerar Västlänken att inte fungera som avsett vilket indikerar att kalkylen övervärderat nyttorna. I den utvärdering som varit underlag för beslutet om Västlänken preciseras inte dessa investeringar, dess kostnader och eventuella effekter på samhällsnyttan. Det är förståeligt att samhällsekonomiska utvärderingar inte inkluderar alternativa projekts kostnader i dess kalkyl men kanske krävs här en förändring när de direkt påverkar nyttan för det projekt utvärderingen analyserar och annars ger en snedvriden bild av lönsamheten.

Vad som noterats är att utvärderingen i princip helt undgått från att värdera fördelningseffekternas påverkan på det samhällsekonomiska resultatet. Som nämndes tidigare blir detta problematiskt då beslutsfattarna själva ges möjlighet att väga in dessa effekter i sitt beslut. Beslutsfattarna får själv värdera posten och dess eventuella effekt på det samhällsekonomiska resultatet. En möjlig förklaring presenterar Pyddoke som forskat på området. Risken är att de tjänstemän vilka genomfört analysen satts under stor tidspress vid genomförande vilket sedermera resulterat i en kvalitetsbrist på den genomförda utvärderingen.⁸⁹ Således lämnas utrymme för egna värderingar, vilket Nyborg menar på är rimligt

⁸⁸ Riksrevisionen, 2012b

⁸⁹ Pyddoke, 2012

då grundtanken med utvärderingen enligt henne är att ge förutsättningar för beslutsfattarna att själva värdera posterna.⁹⁰ Även om en kvantifiering av effekterna kan vara svår så bör fördelningseffekterna ingå i utvärderingen. Kan de inte kvantifieras och värderas anser jag att utvärderingarna i alla fall bör identifiera de grupper i samhället som kan komma få en ökad nytta till följd av projektet. Således kan resultatet breddas och bidra till en ökad förståelse för projektets eventuella effekter för olika grupper i samhället.

För det slutgiltiga beslutet så ter det sig osannolikt att förhandlingarna mellan statlig och regional/lokal nivå skulle upphöra, vilket det inte heller bör göra. Därmed är det inte sagt att förhandlingarna dessemellan inte för med sig komplikationer. För Västlänken hade en ökad transparens i beslutsfattandet kunnat klargöra mycket av problematiken som tagits upp i denna studie. För utredare och allmänheten hade det kunnat innebära ökad förståelse och kunskap kring varför vissa beslut fattas. Problematiken är att flera värderingar och överväganden överlämnats till politikerna. Dessa beslut går sedermera inte att studera i uppföljningssyfte eller för ansvarsutkrävande då motiveringarna inte kan utläsas från något underlag. Yttermera så bidrar detta till komplikationer för beslutsfattarna vilka i fallet Västlänken inte kunnat ta hänsyn till de tilläggsinvesteringar som väntas tillkomma efter projektet. Denna information framgick inte på ett transparent sätt för beslutsfattarna vid det tillfälle beslutet fattades. Genom att öka transparensen för besluten men även kräva underlag för dessa beslut kan det tänkas minimera risken att icke lönsamma investeringar genomförs i samma grad som tidigare, vilket även Flyvbjerg konstaterat i en av sina studier.⁹¹

7.4 Slutsats

I denna studie har vi kunnat problematisera beslutsfattarnas ställningstaganden inför projektet Västlänken. För vilken de samhällsekonomiska utvärderingarna kalkylerat en negativ samhällsnytta. I denna fallstudie konstateras att Västlänken inte är samhällsekonomiskt lönsam utifrån Trafikverkets utvärdering och för att

⁹⁰ Nyborg, 2012

⁹¹ Flyvbjerg, 2002

en eventuell lönsamhet skulle uppstå krävs det att regionförstoringseffekterna värderas högt i kombination med att de variabler som tas upp i känslighetsanalysen är nästintill ideala. Då projektet visar en negativ samhällsnytta innebär det att beslutet som fattats går emot de transportpolitiska målen om att infrastrukturprojekt ska vara samhällsekonomiskt effektiva.

Järnvägsutredningen, den samhällsekonomiska utvärdering vilken användes som beslutsunderlag har flera uppenbara brister som lämnar utrymme för missbedömningar och har i vissa fall inte presenterat kostnader som kan komma uppstå. Kostnader vilka påverkar den kalkylerade samhällsnyttan.

Fördelningseffekter har exkluderats i järnvägsutredningen. Utöver avsaknaden av fördelningseffekter har tilläggsinvesteringarnas påverkan på samhällsnyttan inte nämnts i kalkylen. Investeringar som är nödvändiga för att den kalkylerade nyttan ska vara möjlig att uppnå. Drift och underhållskostnaderna har historiskt visat sig vara undervärderade i infrastrukturprojekt och indikatorer visar att det finns risk för undervärdering även i denna kalkyl. ASEK:s rekommendation för skattefaktorer har inte tillämpats på de kalkylerade driftkostnaderna vilket indikerar en undervärdering. Trots risken att nyttorna övervärderats och att vissa kostnadsposter undervärderats har beslutet att genomföra Västlänken fattats.

Slutsatsen är därför att projektet genomförts på grund av de brister som finns i den samhällsekonomiska utvärderingen som legat till grund för beslutet. Utvärderingen i kombination med beslutsprocessen öppnar upp för att olönsamma investeringar kan presenteras som lönsamma genom medfinansiering och andra effekter vilka inte värderats eller helt utlämnats. Genom bristerna i utvärderingen har beslutsfattarna själv fått bedöma och uppskatta nyttor som väntas uppstå i samband med projektet. Regeringen motiverar i beslutet om Västlänken att den eventuella nyttan som kan komma att uppstå till följd av regionförstoringseffekterna kan motivera ett genomförande av projektet, en post vars osäkerhet är så pass stor att den exkluderats från järnvägsutredningen.

Att lokala och regionala aktörer velat få igenom projektet Västlänken råder det inga tvivel kring, vilket de även uttalat sig om själva. Medfinansieringen bidrar till att de regionala aktörerna i mindre grad behöver oro sig för eventuella budgetöverskridningar. Det finns därför lokala och regionala intressen som går emot de transportpolitiska målen om att samhällsekonomisk effektivitet ska föreligga vid infrastrukturprojekt. Att hävda motsatsen, att projektet är samhällsekonomiskt effektivt vore långsökt i dagsläget och i så fall ligger bevisbördan på deras sida.

För att i framtida utvärderingar undkomma dessa problem kan flera förändringar vara önskvärda. Trafikverket och utredarna behöver verktyg för att värdera dynamiska effekter. Genom att lägga värderingen av dessa effekter hos flertalet externa aktörer har det skapats en osäkerhet om värderingens exakthet vilket öppnar upp för missbedömningar i beslutsprocessen. De poster som kontinuerligt undervärderas i utvärderingarna såsom drift och underhållskostnader skulle kunna gynnas av uppföljning på projektnivå vilket kan bidra med höjd kunskap och således mer korrekta kalkyler för framtida projekt.

Att det transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet åsidosätts indikerar att det vore önskvärt med tydliga riktlinjer eller rekommendationer med krav om samhällsekonomisk lönsamhet för infrastrukturprojekt. Att projekt som kalkylerats till samhällsekonomiskt olönsamma skulle sluta att genomföras helt ter sig långsökt, framförallt då lokala och regionala aktörer driver på genomförandet av projekten. Problematiken är att de lönsamma projekten åsidosätts till fördel för de ineffektiva och således tar samhällsnyttan sig en form likt en nedåtgående spiral där nyttan minskar i allt större utsträckning för hela samhället. Vidare kan beslut som motiveras genom osäkra effekter tänkas tjäna på mer transparens och krav på motivering av det fattade beslutet. Ökad transparens kan därför underlätta ansvarsutkrävandet i kombination med att det skapar förståelse kring varför beslutsfattare går emot de samhällsekonomiska utvärderingarnas rekommendationer i framtida projekt.

För de samhällsekonomiska utvärderingarnas framtida utveckling ser jag att en ökad tillämpning av dessa vore önskvärt i kombination med fokus på dess resultat. Genom att ställa olika projekts utvärderingar emot varandra och jämföra för och nackdelar istället för att studera gentemot nollalternativ kan det tänkas vidga vyerna. När ett infrastrukturprojekt visar upp fyra olika sträckor där alla visar negativ samhällsnytta om ca -11 miljarder så kan det vara aktuellt att utreda andra projekt, Centralstation Gårda är ett sådant exempel. Med en ökad tillämpning av kalkylerna kanske ögonen öppnas för alternativa projekt som indikerar högre lönsamhet än de tidigare utredda exemplen. På detta sätt kan vi uppnå högsta möjliga välfärd och samtidigt minska risken för ineffektiv resursanvändning.

7. Litteraturförteckning

Andersson, Göran (2008).

Kalkyler som beslutsunderlag: Kalkylering och ekonomisk styrning
Lund: Studentlitteratur

Anderstig, Berglund (2006).

Västlänkens regionala utvecklingseffekter
Inregia AB 2006

Banverket, (2007).

Järnvägsutredning Västlänken, beslutshandling.

Tillgänglig:

http://www.trafikverket.se/PageFiles/148650/Vastlanken_beslutshandling.pdf

Bateman, J m.fl. (2002).

Economic Valuation with Stated Preference Techniques, A Manual.
Cheltenham Edward Elgar Publishing Ltd.

Boardman, A m.fl. (2010).

Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice.
New Jersey: Pearson Education inc.

Bryman, Allan. (2011).

Samhällsvetenskapliga metoder.
Malmö: Liber AB

Bångman, G. (2012).

Transportsektorns samhällsekonomiska analyser och skattefaktorer
Trafikanalys, Östersund

Hämtas: http://www.cere.se/documents/wp/CERE_WP2012-3.pdf

Centralstation Gårda (2014). Fakta om centralstation Gårda (Elektronisk)

Tillgänglig: <http://www.centralstationgarda.se>
(2014-02-25)

Esaiasson, P m.fl. (2012).

Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad.
Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Falkemark, G. (1999).

Politik, lobbyism och manipulation: svensk trafikpolitik i verkligheten.
Örebro: Nya doxa.

Flyvbjerg, B, m.fl. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects: error or lie?

Journal of the American Planning Association, 68(3).

Flyvbjerg, B, m.fl. (2009). Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets build – and what we can do about it.
Oxford Review of Economic Policy (25,3).

Fujita, Thisse. (2002).
Economics of Agglomeration
Kyoto University and University of Pennsylvania

Göteborgsposten, (2012). Vi står eniga bakom västsvenska paketet (elektronisk)
Tillgänglig: <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.1058799-vi-star-eniga-bakom-vastsvenska-paketet>
2014-05-12

Göteborgs kommunfullmäktige. (2009).
Protokoll: 2009-09-05
Tillgänglig:
<http://www.grkom.se/download/18.52dfb70d123c4106c1680002003/1254895132070/Protokoll+2009-09-28.pdf>

Hultkrantz, Nilsson. (2004).
Samhällsekonomisk analys
Stockholm: SNS förlag

Hultkrantz, Nilsson. (2008).
Samhällsekonomisk analys, en introduktion till mikroekonomin
Stockholm: SNS förlag

Larsson, S. (2009). A pluralist view of generalization in qualitative research.
International Journal of Research & Method in Education.

Levin, H m.fl. (2001).
Cost-Effectiveness Analysis, Methods and applications
Thousand Oaks, Sage Publications Ltd

Mattson, B, (1988). Cost-benefit kalkyler
Göteborg, Novum Grafiska AB.

Mattson, B. (2006). Kostnadsnyttoanalys för nybörjare.
Karlstad: Räddningsverket.

Nyborg, K. (2012). The Ethics and Politics of Environmental Cost-Benefit analysis.
Abingdon: Routledge

Proposition 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter
Stockholm: Näringsdepartementet.

Pyddke, R (2012). Hur kan planeringens tekniskt/ekonomiska rationalitet förenas med politisk rationalitet?

RiR 2012:21 – Bilaga 5

Tillgänglig:

http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16599/Bilaga%205_Hur%20kan%20teknisk%20rationalitet%20f%C3%B6renas%20med%20politisk.pdf

Salahshoor, Öberg, (2013). Västlänken

Göteborgs Universitet

Tillgänglig:

https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/32985/1/gupea_2077_32985_1.pdf

Salas, O (2012). Samhällsekonomiska utvärderingar, Rapport 123

Göteborg, Förvaltningshögskolan Göteborgs Universitet.

SFS 1995:1649. Lag om byggande av järnväg. Stockholm: Justitiedepartementet

SIKA. (2005). Den samhällsekonomiska kalkylen, en introduktion för den nyfikne.

Statens institut för kommunikationsanalys.

Hämtas: [https://www.miljomal.se/Global/27-](https://www.miljomal.se/Global/27-samhallsekonomiska%20analyser/Den%20samh%C3%A4llsekonomiska%20kalkylen.pdf)

[samhallsekonomiska%20analyser/Den%20samh%C3%A4llsekonomiska%20kalkylen.pdf](https://www.miljomal.se/Global/27-samhallsekonomiska%20analyser/Den%20samh%C3%A4llsekonomiska%20kalkylen.pdf)

SOU 1969:59. Vägplan 170. Stockholm: Näringsdepartementet

Nilsson, J (2013). Systemfel i transportsektorn

VTI rapport 794

Diarienummer: 2013/0002-7.4

Finanspolitiska rådet

Regeringens skrivelse 2009/10:197

Åtgärdsplan för transportsystemet 2010-2021

Hämtas: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-200910197-tgardsplaner_GX03197/?text=true

Riksrevisionen, (2011). Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten

- Hur har det blivit och vad har det kostat?

RiR 2011:22

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2011

Riksrevisionen, (2012). Underlag och motiv för beslut i två stora infrastrukturobjekt – Västlänken och höghastighetsbanor

RiR 2012:21 – Bilaga 1

Hämtas:

http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16599/Bilaga%201_Underlagsrapport_fallstudie_20121206.pdf

Trafikverket, (2006). Underlagsrapport Samhällsekonomisk bedömning.
Hämtas:
http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/UR_15_Samhallsekonomi_72dpi.pdf

Trafikverket, (2007). Järnvägsutredning, Västlänken, Beslutshandling.
Hämtas: http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/Vastlanken_L.pdf

Trafikverket, (2010). Samlad effektbedömning
Hämtas:
http://www.trafikverket.se/PageFiles/24116/bvgb_019_vastlanken_seb_100212.pdf

Trafikverket, (2011a). Redovisning av samhällsekonomiska efterkalkyler för åtgärder öppnade för trafik, 2010, Citytunneln.
Tillgänglig:

Trafikverket, (2011b). Nationell plan för transportsystemet 2010-2021
Publikationsnummer: 2011:067
ISBN: 978-91-7467-132-2
Hämtas:
http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6273/2011_067_nationell_plan_for_transportssystemet_2010_2021.pdf

Trafikverket, (2012a). Utbyggnad av Västlänken, tågtunnel under Göteborg mellan Olskroken och Almedal.
Hämtas:
http://www.trafikverket.se/PageFiles/148642/samlad_effektbedomning_vastlanken_med_planskildhet_i_olskroken.pdf

Trafikverket, (2014). Frågor och svar om Hallandsås (Elektronisk)
Tillgänglig:
<http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Skane/Hallandsas/Fragor-och-svar/>
(2014-02-17)