

Sammanfattning

STATENS UTGIFTER FÖR drift, underhåll och byggande av transportinfrastruktur – huvudsakligen statliga vägar och järnvägar – är budgeterade till 44 miljarder kronor år 2016. Det är mer än vad staten avsätter för rättsväsendet, och inte långt ifrån anslaget till försvar och beredskap. Infrastrukturen är viktig för en stor del av landets invånare och företag som behöver ha tillgång till ett väl fungerande nät av vägar och järnvägar för att få vardagen att gå ihop.

I flera på varandra följande beslut har riksdagen, oavsett politisk majoritet, i stor enighet slagit fast att transportpolitikens mål är »att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet«. Med andra ord ska nyttan per krona vara så hög som möjligt samtidigt som miljö- och regionalpolitiska mål tillgodoses. Vår rapport syftar till att ställa den förda politiken på transportområdet mot uppställda mål och att föreslå åtgärder för att uppnå

en högre grad av överensstämmelse mellan ord och handling.

Investeringar i transportinfrastruktur sägs ofta bidra till bättre ekonomisk utveckling, högre sysselsättning och – när det gäller järnvägsinvesteringar – lägre utsläpp av koldioxid. Dessutom är det en vanlig uppfattning att staten anslår för små resurser till investeringar i och underhåll av infrastruktur. I rapporten granskas även dessa uppfattningar.

Politikens inneboende dilemma

De folkvalda har utformat principer för hur transportpolitiken bör genomföras. Principerna omsätts i handling i form av beslut om att genomföra investeringar eller ta betalt av dem som använder infrastrukturen. Vi visar att det ofta är svårt att verifiera att principerna följs i faktisk handling. Regering och riksdag har självklar rätt att fatta de beslut man vid varje tillfälle finner lämpliga. Men åtgärder som genomförs i strid med principerna minskar effektiviteten i ekonomin och kan påverka tilltron till det politiska systemet.

Befintliga vägar och järnvägar används inte på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt

För mycket trafik på vägar och järnvägar innebär onödigt stora utsläpp, många olyckor och stort slitage; för lite trafik innebär att den infrastruktur som byggts inte levererar den nytta som är möjlig. För att säkerställa en balans i nyttjandet ska skatten på drivmedel och avgifterna för att använda järnvägar ligga på en nivå som motsvarar de samhällsekonomiska kostnader som uppstår på marginalen till följd av en resa eller en transport.

Dagens skatt på bensin kan vara uppemot 50 procent högre än marginalkostnaden. Däremot betalar vare sig den tunga trafiken på väg eller de som kör person- och godstrafik på järnväg för de kostnader de ger upphov till. Sammantaget talar detta för att det behövs stora förändringar av bensin- och dieselskatten, liksom av de avgifter som tas ut för att köra tåg på statens banor. Ett effektivt utnyttjande av väg- och järnvägsnäten kan också kräva att skatter och avgifter differentieras geografiskt och tidsmässigt enligt samma modell som tillämpas för Stockholms trängselavgifter. Först när skatter och avgifter är satta på rätt nivå får man en samhällsekonomiskt effektiv användning av det befintliga väg- och järnvägsnätet.

*Vi vet inte om drift, underhåll och byggande
genomförs till lägsta samhällsekonomiska kostnad*

Trafikverket samlar in en mängd information som skulle kunna användas för att systematiskt jämföra kostnadsutfall mot budget. Med detta som stöd är det möjligt att bedöma om verksamheten genomförs till lägsta möjliga kostnad. Någon sådan redovisning och uppföljning görs inte. Vi menar att de principer som riksdagen ställt upp för politiken och kravet på att all statlig verksamhet bör genomföras till så låga kostnader som möjligt innebär att Trafikverket bör åläggas att systematiskt följa upp sin verksamhet på projektnivå.

*De medel som anslås till investeringar
kan ge mycket mer nytta för pengarna*

För att bedöma den samhällsekonomiska nyttan av olika investeringsprojekt genomför Trafikverket samhällsekonomiska kalkyler. I dessa jämförs investeringens kostnader med dess vinster i form av kortare restid, högre transportkvalitet, bättre miljö, minskade olycksrisker med mera. Kalkylresultatet utgör ett underlag för myndighetens förslag om vilka projekt som ska genomföras.

Vår granskning visar att regeringen inte sätter tilltro till Trafikverkets prioriteringsförslag. Regeringen beslutar också att genomföra projekt som inte utretts och projekt som visats vara samhällsekonomiskt olönsamma. Trafikverket instrueras också att i sitt förslag till investeringsplan ta med investeringar vars samhällsekonomiska lönsamhet över huvud taget inte analyserats.

Vi visar att det hade varit möjligt att få ut en mycket större samhällsnytta av de medel som reserveras för infrastrukturbyggande genom att prioritera projekt med högre samhällsekonomisk lönsamhet. En del av det missnöje som finns med järnvägarnas standard kan bero på det fokus på prestigeprojekt som regeringar med olika majoritet haft och som tar resurser från mindre spektakulära åtgärder som successivt på ett mycket bättre sätt skulle kunna förbättra järnvägsnätets standard.

Trafikverket bör därför åläggas att genomföra samhällsekonomiska kalkyler för samtliga potentiella investeringar. I de fall som myndighetens förslag till investeringsplan inte följer den samhällsekonomiska prioriteringen bör detta motiveras och de samhällsekonomiska merkostnaderna för sådana avvikelser redovisas. På motsvarande sätt bör riksdagen ålägga regeringen att motivera sina avsteg från Trafikverkets förslag och redogöra för konsekvenserna av dem. Detta är ett sätt att öka samstämmighe-

ten mellan politikens övergripande mål och de åtgärder som faktiskt genomförs.

*Vi vet inte om för mycket eller för lite
anslås till investeringar och underhåll*

Eftersom Trafikverket inte fått i uppdrag att identifiera de mest lönsamma investeringarna är det inte möjligt att bedöma om Sverige avsätter för mycket eller för lite resurser till att bygga ny infrastruktur. De mätningar som regelbundet görs av järnvägarnas standard redovisas inte heltäckande och över tid. Det går därför inte att generellt bedöma standarden och dess förändringar över tid och följaktligen inte om tillräckliga resurser satsas på underhållet. Det finns inga tydliga indikationer om försämringar av järnvägsnätets standard i det underlag som Trafikverket tillhandahåller. Eftersom det inte heller är möjligt att bedöma om underhållet sköts på ett kostnadseffektivt sätt, är det inte möjligt att avgöra om budgeten för järnvägens underhåll har lämplig omfattning.

*I regel underskattas investeringsprojektens
kostnader medan dess nyttor överskattas*

En granskning av stora slutförda investeringar – så kallade megaprojekt – visar att kostnaderna i regel ökar från de första bedömningar som görs fram till byggstart och vidare till projektens slutförande. En delförklaring till kostnadsökningarna är att nödvändiga följdinvesteringar inte inkluderas i tidiga planeringsskeden. Granskningen visar också att projektens nytta överskattas. Många megaprojekt genomförs trots att den samhällsekonomiska kalkylen visat att de är olönsamma. Detta gäller till exempel den

nu beslutade höghastighetsbanan mellan Järna och Linköping.

För att motverka dessa problem bör de ingångsvärden som används i samhällsekonomiska kalkyler, som kalkylränta, trafikprognoser med mera, beslutas av en oberoende ständig expertkommitté under Finansdepartementet. Dessutom bör man genomföra åtgärder som säkerställer kvaliteten hos de samhällsekonomiska kalkyler som görs. En oberoende och slumpmässig granskning av några av de projektkalkyler som ligger till grund för en investeringsplan skulle kunna tjäna detta syfte. Båda dessa ansatser för att säkerställa enhetlighet och opartiskhet tillämpas i Norge.

Det är inte kostnadseffektivt att använda järnvägsinvesteringar för att uppnå utsläppsmål

Klimatpolitikens mål innebär att vägtrafikens koldioxidutsläpp ska minska med uppemot 40 procent från 1990 till 2020. Att bygga ut järnvägsnätet i syfte att minska vägtrafiken och dess utsläpp kostar betydligt mer än att använda andra styrmedel, exempelvis koldioxidskatten på drivmedel eller att bekosta åtgärder i andra länder. En klimatpolitik med denna höga ambitionsnivå innebär också att Sverige kommer att få ett stort överskott av utsläppsrätter. Det saknas mekanismer som säkerställer att detta kommer att bidra till minskade utsläppsnivåer totalt sett. Regering och riksdag bör därför ta fram en politik som säkerställer konsistens mellan transportsektorns klimatpåverkan och klimatfrågorna som helhet.

Infrastrukturinvesteringar som regionalpolitik skapar inte stadigvarande högre tillväxt och sysselsättning

En vanlig uppfattning är att nya vägar och järnvägar skapar högre tillväxt och sysselsättning, och att detta inte framgår av resultaten av de samhällsekonomiska kalkylerna. Omfattande empirisk forskning visar emellertid att de effekter som inte fångas av kalkylerna är tillfälliga och små. Ökad produktion och sysselsättning i en region tenderar också att ske på bekostnad av produktion och sysselsättning i andra regioner. Avgörande för att infrastrukturinvesteringar ska bidra till ökad ekonomisk aktivitet är att det finns arbetslösa med rätt utbildning och andra lediga resurser. I annat fall tenderar infrastrukturinvesteringar att bli ett nollsummespel mellan olika regioner.

Ett viktigt undantag är storstadsregioner. Där bidrar transportinfrastrukturen till större tillgänglighet för människor och företag, och därigenom till ett ökat flöde och användning av innovationer genom så kallade agglomerationsfördelar.

Höghastighetsbanor mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö är samhällsekonomiskt olönsamma och kan inte väntas skapa högre tillväxt

Höghastighetsbanor antas skapa tillväxt och ökad sysselsättning både i de regioner som ligger i ändpunkterna och på stationsorterna utmed banorna. Det finns emellertid inga studier som stödjer en sådan uppfattning. Orter som förbinds av banorna kan komma att vinna, förlora eller inte påverkas nämnvärt. Så har till exempel Hallsberg i 150 år varit en knutpunkt på stambanan mellan Stockholm och Göteborg utan påtagliga effekter.

Investeringar i höghastighetståg är också samhällsekonomiskt

olönsamma. Vi menar att kalkylen baseras på en alltför låg kalkylränta och allt talar för att investeringskostnaderna underskattats, även med Trafikverkets senaste beräkning på 256 miljarder kronor. Inte heller beaktas miljöeffekterna av att cirka 80 mil järnväg dras genom delvis orörd natur och skapar buller och geografiska barriärer för människor och djur.

Medfinansiering har blivit en metod för regionala intressenter att få med projekt i investeringsplanen

Det har blivit allt vanligare att kommuner och regioner medfinansierar investeringar i statlig infrastruktur. Den pågående så kallade Sverigeförhandlingen är ett aktuellt exempel. I flera fall har medfinansiering från regionala intressenter inneburit att man köpt sig en plats i den nationella investeringsplanen för projekt som är samhällsekonomiskt olönsamma.

Medfinansiering innebär att kommunala och regionala intressenter bidrar till finansieringen. Detta snedvrider regionernas prioritering mellan infrastruktur och andra kommunala och regionala uppgifter. På motsvarande sätt ser även staten hela nyttan men bara sin del av kostnaden, vilket snedvrider statens prioriteringar mellan olika projekt. Den sammantagna effekten kan bli att landet som helhet inte bara genomför olönsamma projekt utan också bygger för mycket ny infrastruktur.

Under två förutsättningar finns det ändå skäl att acceptera medfinansiering: 1) det projekt som köper sig före i kön måste vara samhällsekonomiskt lönsamt och 2) nyttan av de extra medel som medfinansieringen tillför måste vara tillräckligt stor för att väga upp den nytta som bortfaller till följd av att (lönsamma) projekt inte genomförs.

Systemfel, makt och ansvar

De brister vi identifierat är systematiska till sin natur men har ingen partipolitisk profil. Bristerna leder till betydande samhällsekonomiska kostnader både därför att medel anslås till åtgärder som åtminstone borde ha skjutits på framtiden och kanske framför allt därför att mer angelägna åtgärder inte genomförs.

Underlaget för den politik som förs tas fram av regeringens myndigheter medan makten över besluten ligger hos de folkvalda. Våra rekommendationer innebär att merkostnaden för ineffektiva beslut bör synliggöras. Detta skulle bidra till en mer välgrundad avvägning mellan samhällsekonomisk effektivitet och andra politiska mål, till att stärka tilltron till den politiska processen och dessutom till att skapa en grund för att i demokratiska former utkräva ansvar för de beslut som fattas.