



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

# Västlänken

*Den samhällsekonomiska analysens roll i infrastrukturbeslut*

Parham Salahshoor

Gustav Öberg

---

Kandidatuppsats 15 högskolepoäng  
Handledare: Gunnar Köhlin  
Institutionen för Nationalekonomi med Statistik  
Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

# Innehållsförteckning

<b>Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Inledning och syfte.....	1
1.2 Uppsatsens struktur.....	1
1.3 Avgränsningar.....	2
<b>Metod och bakgrund.....</b>	<b>2</b>
2.1 Metod och material.....	2
2.2 Bakgrund.....	3
2.3 Lagar och utredningsrutiner.....	4
<b>Teori och resultat.....</b>	<b>5</b>
3.1 Nyttokostnadsanalys.....	5
3.2 Stegen i en nyttokostnadsanalys och fallet Västlänken.....	5
3.2.1 Alternativa projekt.....	6
3.2.2 Perspektiv.....	7
3.2.3 Kvantifierade effekter.....	9
3.2.4 Regionförstoringseffekter.....	11
3.2.5 Diskontering och nettonuvärde.....	12
3.2.6 Känslighetsanalys.....	14
3.2.7 Frågan om lönsamhet och rekommendation.....	15
3.3 Beslut om Västlänken.....	17
3.4 Svårigheter att följa nyttokostnadsanalyser.....	19
<b>Analys och diskussion.....</b>	<b>25</b>
4.1 Varför Västlänken trots allt byggs.....	25
4.1.1 Kan analysen haft fel?.....	25
4.1.2 Vilka skäl kan beslutsfattare ha haft för att gå emot analysen?.....	30
4.2 Hur man skulle kunna gå vidare.....	35
4.3 Slutsats.....	37
Källförteckning.....	39

## Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att göra en analys av samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser och deras användning i beslutsfattandet av tågtunneln "Västlänken" i Göteborg. Vår uppsats ger en översikt i hur nyttokostnadsanalyser används generellt och hur de har tillämpats i detta fall. Vi konstaterar att Västlänken ger väldigt stora samhällsekonomiska nyttor, men att kostnaderna samtidigt är mer än dubbelt så stora. Tågtunnelns nettonytta är således negativ och därmed bedöms projektet inte vara samhällsekonomiskt lönsamt enligt de traditionella metoderna.

Med utgångspunkt i detta diskuterar vi olika skäl till att beslutsfattare ändå har valt att gå vidare med projektet. Vi har kommit fram till att Trafikverkets utredning lämnar osäkerheter i sina kalkyler, vilket gör att man som beslutsfattare kan tolka utredningen olika. Men vad vi framförallt kommer fram till är att beroende på vilket perspektiv beslutsfattare har – lokalt eller nationellt – finns det olika incitament i frågan om Västlänkens genomförande. Det finns till exempel större lokala incitament för att förespråka Västlänken än vad det gör för staten, och de lokala politiska aktörerna har varit pådrivande för tågtunneln. Vår slutsats utifrån den här fallstudien är alltså att det finns problem med hur incitamentsstrukturen ser ut vad gäller infrastrukturbeslut i Sverige. Lokala intressen och politiska förhandlingar tillsammans med Trafikverkets ambivalens i den egna utredningen gör det svårt att uppnå en effektiv resursallokering och demokratiskt ansvarsutkrävande.

# Inledning

## 1.1 Inledning och syfte

Nyttokostnadsanalyser (ofta förkortade CBA från Engelskans Cost-Benefit Analysis), policyutvärderingar och utredningar baserade på nationalekonomisk och specifikt mikroekonomisk teori är något som används som underlag i politiskt beslutfattande på daglig basis. Frågan är hur stor påverkan de har på beslutfattande processer och på själva besluten. Det beror naturligtvis på vad det är för typ av undersökning och vilken typ av beslut. Om beslutet rör ett projekt eller en policy som föreslås av tillväxtpolitiska skäl borde dessa ekonomiska underlag rimligtvis ha en stor inverkan. Därför har vi valt att undersöka detta genom att titta på ett aktuellt infrastrukturprojekt i Västsverige, nämligen järnvägstunneln under centrala Göteborg – den så kallade "Västlänken".

Vårt syfte är att ge en översikt av de samhällsekonomiska analyser som gjorts i fallet Västlänken och bedöma vilken inverkan slutsatserna i dessa kan ha haft på det politiska beslutfattandet i fallet Västlänken.

## 1.2 Uppsatsens struktur

Uppsatsen inleds med en beskrivning av vårt syfte, metod, en bakgrundsbeskrivning av Västlänken och lagmässiga förutsättningar för nyttokostnadsanalyser i Sverige. Därefter följer en översikt, dels av nyttokostnadsanalyser i allmänhet, dels av Trafikverkets<sup>1</sup> tillämpning av dessa i fallet Västlänken. Denna översikt avslutas sedan med en problematiserande teoridiskussion innan vi går in på vår analys. I denna avslutande analysdel undersöker vi tänkbara orsaker till varför beslutfattarna trots allt har valt att gå vidare med Västlänken.

---

<sup>1</sup>2010 slogs ett antal statliga myndigheter, bland annat Banverket och Vägverket, ihop till "Trafikverket". Vi har för enkelhetens skull valt att referera även till dessa ursprungliga myndigheter med den gemensamma benämningen "Trafikverket".

## 1.3 Avgränsningar

Uppsatsen genomfördes under vad som motsvarar tio-veckors studier på universitetet. Vi har därför beslutat att inte fördjupa oss i kvaliteten på beräkningarna i detalj eller infrastrukturekonomi i allmänhet, utan endast titta på ett speciellt fall genom att göra en fallstudie av Västlänken. Vi har inte för avsikt att ifrågasätta Trafikverkets prognoser eller diskutera teknikaliteter, till exempel varför de använder en viss beräkningsmetod istället för en annan. Det intressanta för oss är framförallt att titta på samma utredningar och beräkningar som beslutsfattarna har haft tillgång till i samband med beslutsprocessen, och använda oss av dessa för att dra våra slutsatser. Förutom Trafikverkets utredningar så är det relevant för oss att även beakta beslutsfattares egna uppfattningar om huruvida projektet är lönsamt eller inte.

## Metod och bakgrund

### 2.1 Metod och material

Den tillgängliga forskning, de vetenskapliga modeller och den metodik som vi har till vårt förfogande är först och främst naturligtvis nationalekonomin som disciplin. I den här uppsatsen är det framför allt de teorier som omger nyttokostnadsanalyser och tillämpningen av dessa som är relevanta och intressanta för oss att titta på. Materialet som vi ska analysera kommer mestadels från Trafikverkets egna utredningar med bland annat ekonomiska bedömningar och nyttokostnadsanalyser. Utöver dokument från Trafikverket kommer vi även att titta på lagar och politiska beslutsprotokoll.

Syftet med vår undersökning är att följa utredningsprocessen och de politiska besluten för att få insyn i och förståelse för de faktorer som förklarar varför politiker har valt att genomföra projektet Västlänken. Vi ska alltså göra en så kallad processpåring för att kunna förklara beslutet (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012, s. 129-130). I mer teoretiska termer kan man säga att vi har en bestämd beroende variabel om att beslutsfattare har godkänt infrastrukturprojektet Västlänken. Vår undersökning går ut på att förklara denna

beroende variabel med hjälp av de oberoende variablerna som vi ska identifiera. De oberoende variablerna anser vi har att göra med beslutsfattarna, som är de som kan avgöra huruvida projektet godkänns eller inte. Men i sammanhanget anser vi att det är nödvändigt att undersöka de politiska aktörernas olika roller i beslutsfattandet, eftersom vissa aktörer haft särskilt inflytande på beslutet om Västlänken. Vi har därför valt att analysera de politiska aktörernas motiv var för sig. En viktig del av vår analys går därför ut på att göra en så kallad motivanalys (Esaiasson et al., 2012, s. 290). Vi ska alltså försöka förklara utfallet utifrån de olika politiska aktörernas olika ekonomiska incitament och motiv att driva igenom Västlänken. För att underlätta analysen har vi valt att dela upp aktörerna i grupperna "lokala" och "nationella" aktörer.

## 2.2 Bakgrund

Västlänken är ett projekt som har diskuterats i många år. Bakgrunden till idén är att Göteborgs centralstation är på väg att nå sin maximala kapacitet. Ambitionen är därför att bygga om Göteborgs centralstation så att den inte längre är en "säckstation", alltså att tåg som åker in till centralstationen måste ta samma väg för att åka ut. Om kapaciteten för tåg ska öka anses det vara en nödvändighet att tåg ska kunna komma in och ut från två håll, istället för att som idag samsas på samma spår. Detta skulle öka kapaciteten avsevärt.

Västlänken är dock ett omfattande, svårgenomförbart och dyrt byggnadsprojekt som har skapat mycket debatt, inte minst på grund av dess lokala medfinansiering genom trängselskatter. I skrivande stund pågår en process där kommunfullmäktige ska ställning till en eventuell folkomröstning om trängselskatterna. Denna folkomröstning kan även beröra hela det västsvenska paketet, där Västlänken ingår.

Men i takt med att Västsverige integrerats alltmer har behovet av bättre förbindelser i form av exempelvis pendeltrafik mellan städerna i regionen ökat. Dessutom har ambitionen att bygga ut kollektivtrafiken blivit större i och med att Sveriges nya miljömål har krävt det.

## 2.3 Lagar och utredningsrutiner

Det finns en del lagar och regler som reglerar infrastrukturpolitiken i Sverige. När det gäller byggandet av järnväg finns det en lag som framför allt reglerar detta (SFS 1995:1649), lagen om byggandet av järnväg.

Det finns ingen lag som anger att man måste göra en samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys när man beslutar om infrastruktur. Däremot står det övergripande i de transportpolitiska målen som är fastslagna av riksdagen att:

*”Transportpolitikens mål ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.”* (Prop. 2008/09:93)

Dessa mål ska spegla hela infrastrukturpolitiken och upprepas därför i den ”nationella transportplanen” (Trafikverket, 2011) som samlar alla åtgärder inom infrastrukturen i Sverige under tio år. Dessa mål är på intet sätt nya i svensk infrastrukturpolitik, mål om samhällsekonomisk lönsamhet har funnits med sedan 1970-talet i olika propositioner (SOU 1969:56). Men vad vi vill understryka här när det gäller infrastrukturprojekt och Västlänken är att det alltså finns ett mål som är att genomföra samhällsekonomiskt lönsamma infrastruktursatsningar.

När de juridiska och politiska förutsättningarna finns för ett projekt påbörjas utredningsprocessen. Trafikverket har en rutin som till stor del är reglerad i lagen om byggandet av järnväg, som vi nämnde ovan, när verket ska undersöka och genomföra infrastrukturprojekt. Utredningsprocessens delar är:

- Idéstudie – en första skiss på idéer för olika lösningar, de som bedöms som de bästa lösningarna går vidare till en förstudie.
- Förstudie – en mer koncentrerad bild över ett begränsat projekt.
- Järnvägsutredning – en omfattande utredning som ska klargöra en mängd olika variabler och ska innehålla olika alternativ varav ett alternativ ska vara ett så kallat nollalternativ.

- Tillåtenhetsprövning – ett särskilt godkännande av regeringen som krävs för alla större projekt.

Vi återkommer till dessa steg i fallet Västlänken längre fram i uppsatsen, där vi beskriver processen mer detaljerat. I skrivande stund är denna process på väg att förenklas något, men i fallet Västlänken var det denna process som användes.

## Teori och resultat

### 3.1 Nyttokostnadsanalys

Nyttokostnadsanalyser är en metod baserad på nationalekonomisk teori där man radar upp de samhällsekonomiska nyttorna och kostnaderna med ett projekt, exempelvis ett infrastrukturprojekt. Dessa uppgifter kvantifieras sedan i gemensamma sifferenheter, såsom i termer av kronor, och man räknar ut differensen mellan dessa. Därefter ger det ett nettoresultat av nytta och jämförbara resultat med flera olika alternativ som då går att ranka sinsemellan. I och med det får man ett underlag för att kunna avgöra vilket alternativ som är det mest samhällsekonomiskt effektiva eller "lönsamma", vilket alltså är avsikten med nyttokostnadsanalyser.

Syftet med nyttokostnadsanalyser är således att komma med lösningar som på bästa sätt bidrar till effektiv resurshållning. Det är en metod som går att tillämpa för att uppnå målet om samhällsekonomisk effektivitet, vilket som vi beskrev ovan även finns med i lagen om byggandet av järnväg och de transportpolitiska målen.

### 3.2 Stegen i en nyttokostnadsanalys och fallet Västlänken

Nyttokostnadsanalysen är en välutvecklad metod som kan ses som en slags investeringskalkyl för samhället. Eftersom metoden är väletablerad finns det metodik för hur man ska gå tillväga för att göra en samhällsekonomisk bedömning. Nedan beskriver vi de olika stegen och hur Trafikverket har tillämpat dessa i fallet Västlänken. Stegen kan principiellt sammanfattas i punktform (Boardman, Greenberg, Vining & Weimer, 2010, s. 6-15):



- Lista alternativa projekt
- Bestäm vilket perspektiv som analysen ska ha
- Förutspå effekter och kvantifiera dessa under projektets livstid samt prissätt dessa i kronor
- Diskontera alla nyttor och kostnader i nuvärde, och räkna ut nettonuvärde för alla alternativ
- Gör en känslighetsanalys
- Ge en rekommendation baserad på nettonuvärdet och känslighetsanalysen.

Dessa ovanstående punkter beskriver vi nedan i relation till nyttokostnadsanalysen av Västlänken.

### 3.2.1 Alternativa projekt

När en analys genomförs är det viktigt att det finns ett antal alternativa lösningar att jämföra sinsemellan. De kvantifierade nyttorna är relativa mot ett "nollalternativ" det vill säga alternativet att inte genomföra något nytt alls. Sedan finns det oftast andra alternativ, och man bör analysera flera liknande projekt samtidigt för att få en så god helhetsanalys som möjligt.

I fallet Västlänken har ett par alternativa projekt analyserats i olika omgångar. I en så kallad idéstudie som genomfördes av Trafikverket (2001) diskuterades kapacitetsbristen vid centralstationen i Göteborg och vilka åtgärder som var möjliga att vidta för att lösa kapacitetsproblemet. Trafikverket konstaterade att det vore önskvärt att öka kapaciteten, och gav diverse förslag på lösningar på kort, medellång och lång sikt. På lång sikt diskuterades en tågtunnel under centrala Göteborg, men med mycket lägre kostnadsbild än vad som sedan framkom i efterföljande studier. Slutsatsen i idéstudien var att man borde gå vidare med en förstudie gällande åtgärden på lång sikt – det vill säga en tågtunnel.

I förstudien (Trafikverket, 2004) gick verket vidare med vissa av de tankegångar som tagits upp som långsiktiga lösningar i idéstudien. Förstudien analyserade andra alternativ, som exempelvis att flytta ut hela eller delar av centralstationen till andra externa lägen som Olskroken. Att flytta centralstationen skulle dock

innebära stora negativa restidseffekter för resenärerna, och av den anledningen valde Trafikverket i förstudien att inte undersöka den åtgärden vidare.

Det var först i järnvägsutredningens underlagsrapport "Samhällsekonomisk bedömning" (Trafikverket, 2006) som blev klar i mars 2006 som myndigheten gjorde en ordentlig samhällsekonomisk analys av tre olika sträckningar för en järnvägstunnel och jämförde dessa med ett "nollalternativ" och ett "förstärkningsalternativ". Nollalternativet, eller jämförelsealternativet som Trafikverket kallar det, innebär i princip att man inte gör något alls. Förstärkningsalternativet innebär ingen järnvägstunnel, men andra mindre åtgärder i syfte att förbättra kapaciteten.

Summa summarum var alternativen utredningen beskrev följande utöver jämförelsealternativet:

- "Förstärkningsalternativet"
- "Korsvägen"
- "Haga-Chalmers"
- "Haga-Korsvägen"

Förstärkningsalternativet var det billigaste alternativet, Korsvägen var det näst billigaste, Haga-Chalmers var näst dyrast och Haga-Korsvägen var dyrast. Ju dyrare alternativ desto högre måluppfyllelse nåddes med avseende på större tågkapacitet, mer kollektivtrafik, miljömål etcetera. Vi ser att bruttonyttorna i alternativen ökar tillsammans med bruttokostnaderna, dock inte i samma utsträckning, vilket ger de kostsamma alternativen lägre nettonyttan och sämre samhällsekonomisk lönsamhet.

### 3.2.2 Perspektiv

En svårighet med nyttokostnadsanalyser är att bestämma sig för vilket perspektiv som ska utgå ifrån när kalkylen genomförs. Vilket perspektiv kalkylen har är särskilt viktigt om man vill förstå utfallet i fallet Västlänken, något som vi dock kommer in på senare. Generellt sett är det viktigt vilket perspektiv som väljs, till exempel kan det ge väldigt olika resultat för analysen beroende på om den har nationell eller lokal nivå. Detta är en konsekvens av det faktum att aktörer på olika nivåer drabbas olika av förändringar, och i

förlängningen därför har olika preferenser.

En kostnad för en aktör kan vara en nytta för en annan, och så vidare. Vi kan alltså konstatera att nyttokostnadsanalysen är beroende av utifrån vilket perspektiv man väljer att analysera.

Boardman m.fl. (2010, s. 15-20) har beskrivit två särskilda grupper som kan ha olika perspektiv på nyttokostnadsanalyser, "spenders" och "guardians". Spenders och guardians utgör varandras motpoler och karaktäriserar två motsatta aktörer som tenderar att tolka resultatet av nyttokostnadsanalyser till sin fördel.

Guardians beskrivs som de som sitter i centrala myndigheter och har hand om utformningen av budgetar. Deras perspektiv går ofta ut på att hålla intäkter och utgifter i balans. Därför likställer de ofta budgetmässiga intäkter med nyttor och utgifter med kostnader. Inflöde av kapital såsom skatt brukar guardians betrakta som intäkter medan utgifter såsom byggkostnader betraktas som kostnader. Guardians brukar vara skeptiska till nyttokostnadsanalyser och betraktar dessa som opraktiska analyser som skapats i syfte att motivera fler dyra projekt.

Spenders å andra sidan representerar stereotypbilden för den motsatta sidan. De har en tendens att tvärtemot guardians betrakta utgifter, inom exempelvis välfärd och byggkostnader, som nyttor snarare än kostnader, eftersom det skapar arbetstillfällen. Därför kan man säga att spenders är mer inriktade på att tolka analyser på ett sådant sätt att det leder till reformer och förmåner för invånarna i de egna valkretsarna. Ofta slipper spenders stå för hela finansieringen av projekt. Guardians och spenders är illustrerande exempel på hur olika intressen kan förvanska en nyttokostnadsanalys resultat.

Vad vi kan konstatera att Trafikverkets utredningar utgår från det nationella perspektivet och inte väger in särskilda intressen på andra nivåer i beräkningarna. Däremot har regionerna haft inflytande i Trafikverkets analyser och detta återkommer vi till senare.

### 3.2.3 Kvantifierade effekter

En viktig komponent i en nyttokostnadsanalys är att det på något sätt går att kvantifiera nyttor och kostnader som uppkommer på ett hyfsat rättvisande sätt. Ofta när man läser om nyttokostnadsanalyser gäller de främst infrastrukturprojekt, men de kan även användas för många andra typer av frågor där man mäter för- och nackdelar och där det åtminstone finns ett nollalternativ.

Projekt där de flesta nyttorna och kostnaderna inte kan kvantifieras av olika anledningar lämpar sig dåligt för nyttokostnadsanalys, men det är ofta inte ett stort problem då det finns många väletablerade metoder för att exempelvis kvantifiera priser på varor som saknar ett marknadspris.

I underlagsrapporten "Samhällsekonomisk bedömning" (Trafikverket, 2006) till järnvägsutredningen beräknades den ekonomiska nyttan och kostnaderna för de olika alternativen i projektet. Priset på det projektet politikerna sedan beslutade om att genomföra, Haga-Korsvägen, beräknades vara cirka 20 miljarder kronor. Nedan redovisas också de beräknade bruttokostnaderna för de övriga alternativen.

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

Tabellen ovan beskriver kostnaderna för de olika alternativen för Västlänken (Trafikverket, 2006, s. 23).

Vi kan se att Trafikverket i sin nyttokostnadsanalys räknar på differensen mellan nyttor och kostnader, precis som det är tänkt med en nyttokostnadsanalys. På nyttosidan beräknas positiva effekter uppdelade i kategorierna producentöverskott, konsumentöverskott och övriga effekter. Konsumentöverskottet är den nytta som konsumenter antas få av utbyggnaden i form av exempelvis snabbare och tillgängligare transporter. Producentöverskottet är den nytta som företagen i sin tur beräknas få genom till exempel biljettintäkter och

driftskostnader I övriga effekter räknar man in värdeökningar och exploateringsmöjligheter när tillgängligheten till vissa områden väntas öka.

På kostnadssidan räknar man in anläggningskostnader och driftkostnader. Trafikverket beräknar konsument- och producentöverskott med en funktion där pris varierar beroende på antalet resor. Om barriärer minskar och tillgängligheten ökar och fler människor hamnar inom en tillräckligt kort intervall för att genomföra en resa kommer efterfrågan på resor att öka. Om resorna kan ske billigare går priset ner och därmed ökar nyttan – åtminstone i bruttotermier. Mer kollektivtrafik beräknas också vara en konsekvens av utbyggnaden vilket är ett delmål för Västlänken.

	Förstärkningsalt.		Korsvägen		Haga-Korsvägen		Haga-Chalmers	
	2020	Nuv.	2020	Nuv.	2020	Nuv.	2020	Nuv.
<b>Anläggningskostnad (*)</b>	-650	-12730	-950	-18780	-1020	-20170	-970	-19130
<b>Effekter för infrastrukturhållaren (*)</b>	-24	-560	-41	-970	-54	-1270	-54	-1260
<b>Effekter för producentöverskottet</b>	-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
<b>Effekter för konsumentöverskottet</b>	+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
<b>Effekter för miljö och säkerhet</b>	+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
<b>Övriga monetära effekter</b>	0	0	+12	+290	+12	+290	+12	+290
Exploatering Göteborgs C (*)	0	0	+12	+290	+12	+290	+12	+290
<b>Summa nyttor</b>	+297	+6190	+314	+6550	+420	+8630	+368	+7590
<b>Netto</b>	-353	-6540	-636	-12230	-600	-11540	-602	-11540
<b>Nettonuvärdekvot (NNV-kvot)</b>		-0,51		-0,65		-0,57		-0,60

I tabellen ovan har vi nettovärden för de olika undersökta alternativen. Som vi kan se har samtliga alternativ negativa nettosiffror (Trafikverket, 2006, s. 24).

Det finns ofta nyttor och kostnader som är svåra att kvantifiera. I infrastrukturprojekt som Västlänken är stora beteendeförändringar, exempelvis lokaliseringseffekter eller rent av svårförutsägbara chocker såsom "peak-oil" svåra att göra definitiva bedömningar om. I denna kalkyl, som av Trafikverket benämns som en "traditionell" kalkyl, för man även ett resonemang om mer svårkvantifierbara dynamiska effekter. Vi kommer nu att visa på de uppenbara svårigheter som Trafikverket har haft att redovisa nyttoeffekterna av "regionförstoringseffekter", där siffrorna har varierat mellan 1 till 16 miljarder i

en kompletterande utredning som genomfördes i samband med järnvägsutredningen (Anderstig & Berglund, 2006).

#### 3.2.4 Regionförstoringseffekter

I järnvägsutredningens samhällsekonomiska bedömning (Trafikverket, 2006) beskriver utredarna att regional integration och geografisk sammansmältning leder till effektivisering eftersom handelshinder reduceras då man ökar tillgängligheten i form av minskade tidsavstånd. Utredarna hänvisar till en analys som genomförts av Högskolan i Jönköping, som i sin tur bygger sin teoribildning på internationellt väletablerad mikroekonomisk forskning om "Agglomeration". Resonemanget går ut på att en regions storlek i sig kan generera tillväxt eftersom graden av diversifiering i utbudet ökar. När befolkningen ökar går även arbetskraftsutbudet upp, vilket leder till att antalet arbetstillfällen kan öka. Fler och större arbetsplatser blir också mer kostnadseffektiva då fasta kostnader ökar mindre i relation till den övriga verksamheten. När befolkningen växer och företagen blir fler ökar köpkraften, vilket skapar utrymme för fler företag att etablera sig och förutsättningarna för priskonkurrens intensifieras. Den ökade diversifieringen i utbudet leder sedermera till att matchningen mellan utbud och efterfrågan blir bättre. Detta leder rimligtvis till att samhällsnyttan ökar. Detta "självförstärkande utvecklingsförlopp" betecknas som "endogen tillväxt" i litteraturen, och det är med hänvisning till detta som man i järnvägsutredningen menar att det finns potentiella stora tillväxtmöjligheter ifall projektet leder till regionförstoringseffekter.

Forskning som åtminstone indirekt stödjer idén om regionförstoringseffekter i den här kontexten är väletablerad. I artikeln Economics of Agglomeration beskriver M. Fujita och F. Thisse (1996) de grundprinciper som leder till agglomeration i avsikt att svara på frågan om varför populationer koncentreras geografiskt. En av slutsatserna man kommer fram till är att en "kritisk faktor" är fördelar i form av ökande skalfördelar. I boken "The Spatial Economy" av M. Fujita, P. Krugman och A.J. Venables (2001, s. 67) redogörs för mikroekonomiska samband som beskriver hur regional tillväxt kan förstärka den ekonomiska tillväxten i en region. Enligt författarna leder en större producerande

befolkningsmängd till att den lokala marknaden blir mer attraktiv då de nominella lönerna blir högre, och att den större utbudsvariationen av varor leder till lägre prisnivå.

I Trafikverkets samhällsekonomiska bedömning (2006) väljer man på grund av stora osäkerheter att inte räkna med några regionförstoringseffekter i baskalkylen. Man beskriver istället de potentiella effekterna vid sidan av den traditionella kalkylen.

Regionförstoringseffekterna beräknas bland annat genom den empiriska modellen för uträkning av sysselsättningseffekter, den så kallade DYNLOK-modellen. Modellen beskriver en ekvation som beräknar antalet arbetstillfällen baserat på variabler om tillgängligheten till arbetskraft i kommunen, i regionen och utanför den egna lokala arbetsmarknadsregionen.

På uppdrag av Trafikverket gjordes vidare en kompletterande utredning av Inregia AB (Anderstig & Berglund, 2006) om Västlänkens potentiella utvecklingseffekter. I denna utredning väljer man en annan modell än den som beskrivs i den samhällsekonomiska bedömningen, SAMLOK. Svårigheterna med att kvantifiera regionsförstoringseffekterna har att göra med vad som är netto nyttoeffekter och brutto nyttor. Det går t.ex. att diskutera om det råder en s.k. beggar-thy-neighbour situation där en Orts tillväxt i själva verket sker på en annan Orts bekostnad. Den kompletterande utredningen (Anderstig & Berglund, 2006) kommer ändå fram till positiva inkomsteffekter som skulle ligga mellan ett intervall mellan 1,7 till 15,6 miljarder, där 8 miljarder kronor antas vara en så pass god uppskattning att Trafikverket valde att ha med den i järnvägsutredningens beslutshandling (Trafikverket, 2007).

Några år senare görs en ny sammanställning, den "samlade effektbedömningen" (Trafikverket, 2010). Där kvantifierades regionsförstoringseffekterna med en ny metod och kom fram till siffran 1,1 miljarder kronor, vilket är betydligt mindre än vad järnvägsutredningen hade diskuterat tidigare.

### 3.2.5 Diskontering och nettonuvärde

När man diskonterar i en samhällsekonomisk analys är det med lite annorlunda



variabler än när man diskonterar rent företagsekonomiskt. Framtida samhälleliga tillväxtsiffror är med i formeln, liksom en komponent som värderar hur mycket framtida generationers nytta är värd jämfört med nuvarande generationers nytta. Då analysen syftar till att räkna med alla nyttor för hela samhället brukar man ibland kalla nyttokostnadsanalysen för "social nyttokostnadsanalys" för att skilja den från dess företagsekonomiska motsvarighet. (Boardman et al. 2010, s. 2 och s. 239-240). När detta är gjort kan man summera nyttorna och subtrahera dessa mot de summerade kostnaderna och på så sätt räkna fram ett nettonuvärde för de olika alternativen. Om projektet har ett positivt nettonuvärde innebär det i det stora hela att välfärdseffekterna är sådana att projektet ökar den samhälleliga nyttan. Man räknar också på nettonuvärdeskvoter, som är en kvot mellan nettonyttan dividerat på kostnaderna.

I fallet Västlänken har Trafikverket under processens gång kommit fram till många olika nettonuvärden för de olika alternativen. I förstudien räknade verket på samhällsnyttan med en tågtunnel och bedömde nettonuvärdeskvoten vara 0,04, det vill säga 4 procent lönsamhet. Det innebär att för var hundrade investerad krona får samhället tillbaka 104 kronor under en kalkylperiod av 60 år. Anläggningskostnaderna för tunneln varierade beroende på utredningsalternativ, men var i förstudien uppe i nivåer av 7220 – 9800 miljoner kronor i 2002 års prisnivå. Ytterligare kostnader gjorde att de totala kostnaderna i förstudien hamnar på cirka 12 miljarder. De sammanlagda nyttorna var i nivå med kostnaderna, och de "regionala utvecklingseffekter", som vi senare kommer att återkomma till, beräknades till 3 miljarder kronor. I och med förstudien gick myndigheten vidare med fyra alternativ i nästa steg, som alltså var järnvägsutredningen

Järnvägsutredningen visade på mycket sämre samhällsnytta för tunneln än vad förstudien visade. De olika utredningsalternativens anläggningskostnader hade ökat till som mest cirka 20 miljarder kronor i 2001 års prisnivå. Det alternativet som det slutligen beslutades om, Västlänken med stationer vid Haga och Korsvägen, hade en nettonuvärdeskvot på -0,57, med intervallet som sämst -0,66 och som bäst -0,29 enligt de traditionella känslighetsanalyserna. Nettonyttan i



absoluta tal uppgår i baskalkylen till -11 miljarder kronor. De sammanlagda bruttonyttorna i alternativet uppgick nämligen endast till 8,6 miljarder kronor att jämföra med de 12 miljarder kronor som var beräknade i förstudien. I järnvägsutredningens samhällsekonomiska analys säger utredarna att det även finns regionala utvecklingseffekter med projektet, men att de modeller som man använder inte klarar av att kvantifiera dessa. En av slutsatserna i järnvägsutredningen är att alternativet Haga-Korsvägen når flest mål, till exempel gällande kapacitet, miljömål etcetera och därmed har högst bruttonytta, men samtidigt att det är ett alternativ med negativt nettonuvärde och därmed alltså är olönsamt.

Efter järnvägsutredningen gjorde Trafikverket även en "samlad effektbedömning" (Trafikverket, 2010), enligt en mall som man har tagit fram som ska gälla för alla projekt för att det ska vara lätt ska kunna jämföra dessa med varandra. Denna kalkyl är den senaste i skrivande stund och kommer fram till en nettonuvärdeskvot på 0,54, en anläggningskostnad på 16 miljarder kronor<sup>1</sup>, och en nettonytta på -9,2 miljarder kronor. Den anläggningskostnad som ingår i den samlade effektbedömningen är lägre än den i järnvägsutredningen. Detta beror på att den metodik som Trafikverket använder för att göra samlade effektbedömningar skiljer sig från järnvägsutredningen, med resultatet att man exkluderar vissa kostnader.

### 3.2.6 Känslighetsanalys

En av de viktigaste delarna i en nyttokostnadsanalys är den så kallade känslighetsanalysen. I denna undersöker man risker och möjligheter med de olika alternativen och uppskattar hur sannolikt det är med ökade eller minskade nyttor och kostnader. Detta gör att man i utredningen beskriver ett intervall där man ser hur utfallet kan variera beroende på hur effekterna blir. Den metoden ska också tydliggöra vad det mest sannolika nettonuvärdet kommer att bli (Boardman et al. 2010, s. 15).

Förutom att diskutera variationen med olika nyttor och kostnader ska känslighetsanalysen även ta upp nyttor och kostnader som av olika anledningar

---

<sup>1</sup> 2006 års prisnivå

inte varit möjliga att kvantifiera. Allt detta i syfte att ge läsaren av nyttokostnadsanalysen en så komplett bild som möjligt av åtgärdens eller projektets konsekvenser.

Trafikverket (2006) gjorde i den samhällsekonomiska bedömningen en känslighetsanalys, där man har prognostiserat variabler med intervall som genererat olika resultat beroende på hur gynnsam utvecklingen blir. Kalkylerna beror i hög grad på hur hög tillväxttakten av transporter kommer att vara i Göteborg. Ju högre den blir desto större nytta innebär det för Västlänken. Trafikverkets utredare har baserat sina nettonuvärdeskalkyler på tre ytterligare alternativ utöver baskalkylen. Baskalkylen räknar 1,3 procent tillväxttakt till och med 2030 och 0,5 procent därefter. De övriga alternativen var 0,9; 2 och 3 procent. Vad vi sammanfattningsvis kan säga om samtliga alternativ är att oavsett tillväxttakt ger de alla negativa nettonuvärdeskvoter. Även om det är en betydande skillnad vad gäller lönsamhet för de olika alternativen kommer utredningen inte fram till något alternativ med positiv nettonytta.

	Förstärknings- alt.	Korsvägen	Haga- Korsvägen	Haga- Chalmers
<b>Anläggningskostnad</b>	-12730	-18780	-20170	-19130
<b>Summa nyttor</b>				
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
<b>Netto</b>				
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
<b>NNV-kvot</b>				
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 från Trafikverket om min- och maxkostnader (Trafikverket, 2006, s. 29)

### 3.2.7 Frågan om lönsamhet och rekommendation

Avslutningsvis väger man de kvantifierade nyttorna och kostnaderna mot varandra och gör en rekommendation om huruvida projektet bör genomföras eller inte. Ofta handlar detta om att projektet bör uppnå en positiv nettonytta,

det vill säga de sammanlagda nyttorna med projektet ska överstiga de sammanlagda kostnaderna. Om ett projekt har en positiv nettonytta brukar man säga att projektet är "samhällsekonomiskt lönsamt".

När ett projekt är samhällsekonomiskt lönsamt innebär detta att den totala nyttan i samhället ökar av att projektet genomförs. Detta betyder inte nödvändigtvis att alla i samhället tjänar på projektet eller att det inte finns några förlorare, det betyder endast att det i det stora hela uppstår en form av överskottsnytta som aggregerat är bra för samhället.

Den underliggande teorin om detta är principen om paretoeffektivitet. Ett paretoeffektivt läge innebär att inga åtgärder kan vidtas som innebär att någons nytta ökar utan att det samtidigt innebär att någon annans nytta minskar. Om man kan byta resurser mellan två individer som gör att någons nytta ökar, utan att den andras minskar är detta ett steg mot paretoeffektivitet (Boardman et al. 2010, s. 27-29).

När man talar om positiv nettonytta kan man samtidigt säga att projektet är potentiellt paretoeffektivt. Eftersom positiv nettonytta innebär att det uppstår en mer ökad nytta totalt än om projektet inte skulle genomföras innebär detta att de individer som får ökad nytta på något sätt skulle kunna kompensera för dem som eventuellt får minskad nytta. Potentiellt paretoeffektivitet är en utvidgad syn på paretooptimalitet och kallas vanligen för "Kaldor-Hicks-kriteriet" (Boardman et al. 2010, s. 32).

Vad som alltså menas med ambitionen att genomföra projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma är inte nödvändigtvis samma sak som att kompensera "förlorarna", de som får minskad nettonytta, utan att projektet innebär en ökad nettonytta som möjliggör en sådan compensation. Även om projektet i sig innebär fördelningseffekter som politikerna inte eftersträvar kan alltså genom andra fördelningspolitiska åtgärder kompensera för detta i efterhand, eftersom projektet skapar en ökad nettonytta.

### *Vad är rekommendationen i fallet Västlänken?*

Är Västlänken samhällsekonomiskt lönsam? Det är detta som de samhällsekonomiska analyserna som Trafikverket har genomfört syftar till att svara på. Sammantaget säger de ekonomiska slutsatserna att, med de avgränsningar som man har gjort, man får negativa nuvärdeskvoter på under -0,5 samtliga alternativ, vilket betyder att kostnaden för projektet är åtminstone två kronor för varje intjänad krona. Trafikverket konstaterar i sammanvägningen att de föreslagna alternativen inte är samhällsekonomiskt lönsamma, det vill säga de skapar inte någon överskottsnytta. Därmed kan man i och med det utesluta att den samhällsekonomiska bedömningen visar på att Västlänken är ett projekt som är paretoeffektivt. Vad vi dock kan påpeka är att de eventuella regionförstoringseffekterna som utredningen talar betydligt mindre olönsam. Dessutom kommer vi senare i analysen in på frågan om potentiell paretoeffektivitet Sveriges storstäder emellan.

Vad som är särskilt viktigt att beakta är att Trafikverket explicit rekommenderade Västlänken och alternativet Haga-Korsvägen i järnvägsutredningens beslutshandling från december 2007 (Trafikverket, 2007). Detta trots att det också är det alternativ som har lägst beräknad lönsamhet och ligger längst ifrån någon form av paretoeffektivitet. Något som dessutom är viktigt att understryka är att många lokala och regionala politiker och tjänstemän anges som samverkanspartners i beslutshandlingen. Utöver ordförande för Trafikverket är dokumentet undertecknat med stöd av ledande politiker från Göteborg och Västra Götaland. Därmed kan vi alltså konstatera att Trafikverket och lokala och regionala politiker klart och tydligt ställde sig bakom genomförandet av Västlänken i Trafikverkets beslutshandling från 2007. När den ordinarie utredningsprocessen var över följdes den sedermera av beslutsfattande processer.

### **3.3 Beslut om Västlänken**

De första besluten om Västlänken genomförande tas när Göteborgs kommunfullmäktige beslutar att ingå i förhandlingar med staten om finansieringen av det så kallade "Västsvenska paketet" (Göteborgs

kommunfullmäktige, 2009). De ekonomiska analyser som finns att tillgå 2009 är de som finns i järnvägsutredningen. Denna består av en sammanfattad beslutshandling på 15 sidor, och 22 underlagsrapporter på sammanlagt flera hundra sidor.

I mars 2010 överlämnar regeringen en skrivelse (2009/10:197) till riksdagen där man anger att Västlänken kommer ingå i den nationella transportplanen, med lokal finansiering, det vill säga bland annat trängselskatt, som kommer att uppgå till 8 miljarder kronor. 2010 fastställer regeringen genom regeringsbeslut (N2009/6374/TE) den nationella transportplanen där Västlänken då ingår, även i detta beslut nämns "regionförstoring" (s. 19) som en motivering till infrastruktursatsningarna i Västsverige. Vi har tidigare nämnt att i samband med den samlade effektbedömningen uppskattas regionförstoringseffekterna enligt en ny modell till att vara cirka 1,1 miljarder kronor, det vill säga cirka 7 miljarder mindre än vad som uppskattas i järnvägsutredningen. Om regeringen haft tillgång till denna bedömning vid beslutstillfället är oklart. Å andra sidan bör sannolikt huvuddelen av förhandlingarna om finansieringen ha varit under 2009 eftersom Göteborgs kommunfullmäktige tar beslut i november 2009.

År 2012 skickar Trafikverket förslaget om själva dragningen av Västlänken till regeringen för ett sista godkännande. Detta kallas för att regeringen gör en tillåtenhetsprövning (Trafikverket, 2012b). I detta skede är detta en formalitet eftersom Västlänken redan är politiskt beslutad i och med förhandlingen om medfinansiering av det Västsvenska paketet och att projektet numera ingår i den nationella transportplanen. I tillåtenhetsprövningen skriver Trafikverket om den negativa samhällsnyttan med Västlänken. Än en gång anger Trafikverket att det finns regionsförstoringseffekter som är väldigt svåra att kvantifiera, och som kan förbättra den ekonomiska bilden betydligt. Man nämner också att medfinansieringen som numera finns på plats visar på det värde som regionala och lokala parter värdesätter projektet. Man avslutar under rubriken "samhällsekonomiska bedömning" i dokumentet om tillåtenhetsprövning med:

*"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” (Trafikverket, 2012b).*

När den politiska förhandlingsprocessen är avslutad är det intressant att Trafikverkets ordval är ”samhällsekonomiskt motiverat” istället för ”lönsam”.

### 3.4 Svårigheter att följa nyttokostnadsanalyser

Nyttokostnadsanalysens syfte är just att bidra med underlag för att man ska kunna ta de beslut som är samhällsekonomiskt effektiva, något som vi tidigare har nämnt är en ambition när det gäller svensk infrastrukturpolitik. Men samtidigt har vi konstaterat att det inte är fallet med Västlänken, då Trafikverkets utredningar har bedömt projektet som samhällsekonomiskt olönsamt. Beläggen för att projektet ska bli lönsamt är svaga och inga siffror som pekar på det ingår i baskalkylen, även om möjligheten till att nyttan ska kunna vara högre har tagits upp.

Med utgångspunkt i detta vill vi beskriva några tillgängliga studier om nyttokostnadsanalyser och ta upp frågan varför det inte alltid är så att beslutsfattare väljer det som enligt utredningarna är mest samhällsekonomiskt lönsamt, när lönsamheten dessutom är ett uppsatt samhällsekonomiskt mål. Vad säger forskare om nyttokostnadsanalysens roll? Och om tar beslutsfattare intryck av den tillgängliga datan?

Vi sammanfattar några intressanta slutsatser i de följande punkterna:

- Nyborg och Mustafa som båda problematiserar nyttokostnadsanalysernas användning och vad som ska ingå i dessa. Nyborg rekommenderar att nyttokostnadsanalyser främst bör vara deskriptiva, alternativt bör olika explicita normativa (etiska eller politiska) ställningstaganden göras tydligt. Mustafa tar upp intresseproblematiken och menar att det vore relevant att beakta de politiska realiteterna och även beskriva dessa i nyttokostnadsanalyserna.
- Flyvbjerg (med flera) och Falkemark som båda diskuterar hur politiken påverkar nyttokostnadsanalyserna och tvärtom. Flyvbjerg har genomfört

omfattande internationella undersökningar av utredningar i samband infrastrukturprojekt och kommit fram till att nyttorna systematiskt överskattas. Falkemark beskriver att man i svensk infrastrukturpolitik inte följer nyttokostnadsanalysernas rekommendationer.

- Carlsson, Köhlin och Ekbohm som menar att incitamentsstrukturen bör formas så att organisationen arbetar för de uppsatta målen.
- Pyddoke som bland annat menar att politikerna kan vara bundna av förhandlingar och tidigare givna löften vilket ibland hindrar dem från att följa ekonomiska rekommendationer. Det finns en svårighet i att kombinera politisk och ekonomisk rationalitet.

Nyttokostnadsanalyser är undersökningar som ska vara av apolitisk karaktär i teorin. Avsikten med dem är att objektivt analysera den ekonomiska nyttan av ett projekt i förhållande till andra tillgängliga alternativ. Men det finnsoundvikligen värden som inte går eller är svåra att värdesätta i ekonomiska termer, exempelvis affektiva värden. Därmed kan man konstatera att nyttokostnadsanalysens grundtanke att göra en ekonomisk sammanvägning av för- och nackdelarna med ett projekt inte alltid är en tillräckligt bred utgångspunkt för att komma med lösningar som stämmer överens med allas preferenser (Nyborg, 1998). Nyttokostnadsanalyser viktas inte olika identiteter, intressen, vinnare och förlorare eller intressekonflikter på annat sätt än utifrån en ekonomisk helhet med ett ovanifrånsperspektiv. Och detta skulle man möjligtvis kunna peka på i diskussionen om den potentiella incitamentsstruktur som leder till att olönsamma projekt genomförs trots ofördelaktiga ekonomiska kalkyler, något vi skriver mer om senare.

Forskaren Karine Nyborg (1998; 2012, s. 53-60) skriver i sin bok "The Ethics and Politics of Environmental Cost-Benefit" att analytiker måste göra vissa problematiska normativa antaganden för att upprätta en nyttokostnadsanalys som kan vara svårt att acceptera för beslutsfattare. Hon menar att man helst bör undvika att göra normativa tolkningar baserat på rena kostnadskalkyler utifrån utgångspunkten om "willingness to pay". Detta eftersom willingness to pay-begreppet gör antagandet att människors marginalnytta av pengar är lika och att

inkomstfördelningen i samhället är optimal, som hon skriver i sin artikel "Some Norwegian politicians' use of cost-benefit analysis" (Nyborg 1998; 2012, s. 61-67).

För att ta ett exempel: Om person A anger att en viss effekt är värd 20 kronor medan person B värderar samma effekt till 40 kronor, säger vi att person B verkar värdera effekten högre än person A. Detta beror enligt Nyborg (1998) på att vi antar att människors marginalnytta av pengar är lika för alla och att inkomstfördelningen i samhället är optimal. Antaganden som svårligen kan antas vara allmängiltiga i politiska sammanhang.

Nyttokostnadsanalysen skulle kunna behandla detta problem genom att exempelvis vikta låginkomsttagare tyngre i analysen jämfört med höginkomsttagare, men inte heller en sådan lösning skulle kunna accepteras av alla politiker. Faktum är att det enligt Nyborg (1998) inte finns någon samsyn bland politiker om vad som ska viktas och hur. Vissa politiker tycker att miljön har ett affektivt värde som överstiger det kvantifierade nyttovärdet medan andra politiker anser att andra effekter är överestimerade jämfört med deras normer. I det läget blir det svårt för en analytiker att hitta vikter som stämmer överens med alla politikernas värderingar eftersom politiker inte har samma värderingar.

Nyborg menar alltså att såvida analytiker inte gör normativa etiska eller politiska antaganden kan de generellt sett inte avgöra vad som är bäst för ett samhälle med hjälp av nyttokalkyler. Hennes ståndpunkt är snarare att nyttokostnadsanalysens syfte är att med hjälp av deskriptiva beskrivningar ge beslutsfattare den nödvändiga information som krävs för att göra egna värderingar av vilka beslut som ska tas.

Nyborgs rekommendationer till ekonomiska analytiker (2012, s. 112) är således att nyttokostnadsanalyser kan göra sig bäst i oaggregerad form som en deskriptiv analys av för- och nackdelar. Hon menar att om analytiker ska säga vilket projekt som är "bäst" måste man även gå med på antagandet att alla effekter går att objektivt kvantifiera i vad folk är villiga att betala för dem. Om det är så att analytiker eller som politiker tycker att vissa saker kan vara värda mer än vad folk är villiga att betala blir det svårt att genom



nyttokostnadsanalysen ge en explicit rekommendation. Därför är det bättre för nyttokostnadsanalysens trovärdighet om man förhåller sig rent deskriptivt till projektet.

Nyttokostnadsanalyser kan alltså sägas utgå från vissa antaganden som inte alla beslutsfattare ställer upp på, och därför kan dessa analysers legitimitet ifrågasättas av dessa beslutsfattare. Dessutom föreligger problematiken med att beslutsfattare inte alltid resonerar i nyttomaximerande termer utan styrs av andra faktorer. Den ekonomiska aspekten blir när det väl kommer till kritan således bara en faktor bland flera andra.

Det finns annan forskning som tar upp frågan om perspektiv och intressekonflikter och dess implikationer. I artikeln "Conflict of Multiple Interests in Cost-Benefit Analysis" av Husain Mustafa (1994) klargör artikelförfattaren problematiken kring hur olika parter har olika intressen och syfte att påverka nyttokostnadsanalysens resultat. Mustafa argumenterar för att beslutsfattare ska ha tillgång till nyttokostnadsanalyser som tar hänsyn till omständigheterna för ett beslut. I artikeln argumenterar han för att nyttokostnadsanalyser ska behandla frågor som rör hur praktiskt och politiskt genomförbara de olika alternativ man undersöker faktiskt är, och att det är bra att lägga till analyser om frågor om finansiering, inkomstfördelningen och politisk acceptans.

Tanken är att nyttokostnadsanalysen övergår från att vara en rent teknisk och ekonomisk analys till att kompletteras med de aktuella frågor som beslutsfattare behöver ta i beaktande när beslut ska tas. Enligt Mustafa bidrar detta till bättre samarbete mellan analytikerna och beslutsfattarna, eftersom det ger gemensamma referensramar med avseende på målsättningar. Dessutom gör detta analysen mer relevant och att den i högre grad bidrar till den politiska processen.

Hur nyttokostnadsanalyser genomförs i praktiken finns det omfattande forskning på och studier har undersökt generella internationella trender. Resultaten är mindre uppmuntrande och visar på att nyttokostnadsanalyser systematiskt överskattar nyttor och underskattar kostnader.

I artikeln "Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?" beskriver de danska forskarna Bent Flyvbjerg, Mette Skamris Holm & Soren Buhl (2002) en studie där man genom en multinationell undersökning kommit fram till att utredningar av infrastrukturprojekt trendmässigt underskattar kostnaderna i infrastrukturprojekt. En annan slutsats som forskarna kommer fram till är att orsaken till detta inte är misstag utan "strategisk feltolkning".

Vidare har en av de nämnda forskarna, Flyvbjerg, i en artikel med titeln "Survival of the Unfittest: why the worst infrastructure projects gets built – and what we can do about it" (2009) dragit slutsatsen att politisk press kan påverka incitamentsstrukturen på så sätt att det kan finnas en tendens att oftare genomföra olönsamma projekt – därav namnet på forskningsartikeln.

Flyvbjerg föreslår i samma artikel att transparens och konkurrens kan lösa de beskrivna problemen. Det finns dock ingen anledning att gå in på det i detalj i den här uppsatsen. Kortfattat handlar det om att man bör öka transparensen i beslut och beslutsunderlagen, att utredningar inte ska göras av en partisk aktör, att förutsättningarna för utredningarna ska bestämmas av en annan part än de som utför utredningarna, samt att man ska genomföra prestationsmätningar med andra projekt. Vad gäller konkurrens föreslås att vissa marknadsmekanismer ska introduceras till exempel genom att privata aktörer åtminstone delvis ska vara med och investera, och att de ansvariga aktörerna ska dela på de kostnader som överstiger de prognoser man ursprungligen gjorde.

Det finns även svensk forskning i ämnet. Gunnar Falkemark (Falkemark, 1999a, s. 266) har beskrivit problematiken i förhållandet mellan ekonomiska utredningar och politiskt utfall. Han har identifierat infrastrukturprojekt som genomförts inte på grund av, utan trots, de relevanta utredningarna och menar att projekt som har bristande underlag och inte visar på lönsamhet ofta genomförs ändå. Falkemark menar (1999b, s. 52-53) också att utredningar kan genomföras för att ge ett projekt legitimitet och att tjänstemännen i organisationer är lojala med beslutsfattarna.

Vad gäller organisationer menar Jerker Carlsson, Gunnar Köhlin och Anders Ekbohm i boken "The Political Economy of Evaluation" (1994) att det inte

nödvändigtvis behöver vara så att de i praktiken effektivt arbetar för de officiella målen. Ekonomisk analys kan användas av individer eller grupper inom organisationer för att uppnå mål som inte är förenliga med organisationens mål. Därför menar forskarna att det gäller att forma organisationers incitamentsstruktur på så sätt att man har organisationens mål i fokus. Man kan i detta sammanhang nämna att trots det samhälleliga målet om ekonomisk lönsamhet har järnvägsutredningens utredare varit explicita om att Västlänken inte visat sig vara lönsam i beräkningarna, men att de samtidigt beskriver projektet i positiva ordalag och framhåller att den uppnår alla de övriga målen som man har haft för projektet.

En annan aspekt när det gäller nyttokostnadsanalys användning i den politiska sammanhang diskuteras av Roger Pyddoke. Han skriver i en rapport (2012) för riksrevisionen om problemet med att förena ekonomisk rationalitet med politisk rationalitet. Politiken kan vara bunden av olika typer av förhandlingar som till exempel inom partier och mellan olika partier på olika nivåer i samhället. Infrastrukturprojekt behandlar en mängd olika politiska konfliktlinjer där grupper med olika intressen ställs mot varandra, exempelvis tätort mot glesbygd, lägre samhällsklasser mot högre, miljö mot tillväxt och så vidare. Politiker kan därför ha individuella och lokala intressen som går emot en rekommendation i en nyttokostnadsanalys som har genomförts med ett nationellt perspektiv. I fallet Västlänken kan exempelvis tala om att det har funnits starka lokala önskemål om utbyggnad av järnvägarna med hjälp av statlig finansiering.

Vad som kan konstateras när vi summerar dessa forskares slutsatser vad det gäller hur nyttokostnadsanalyser genomförs och tolkas är att konsekvenserna inte är oproblematiska. Beslutsfattare kan ignorera ekonomiska data, analytiker skulle kunna influeras till att över- eller underskatta nyttan och information mellan dessa två grupper kan dessutom vara asymmetrisk. Allt detta är exempel på problem som är relevanta att ha i åtanke.

## Analys och diskussion

### 4.1 Varför Västlänken trots allt byggs

När vi tittar på nyttokostnadsanalyserna i utredningarna som Trafikverket har genomfört är vår slutsats att det är svårt att argumentera för Västlänken genom att hänvisa till ekonomisk netto nytta på nationell nivå. De nyttokalkyler som beslutsfattarna har haft till sitt förfogande har inte kunnat visa på någon positiv netto nytta enligt de känslighetsanalyser som gjorts av järnvägsutredningen. Den ekonomiska bedömningen strikt utifrån de nuvarande ekonomiska kalkylerna är därmed ganska tydlig – det är bättre för samhällsekonomin att låta status quo råda än att bygga Västlänken.

Varför har politiker trots allt beslutat att bygga Västlänken? Går inte detta beslut emot intentionerna i de trafikpolitiska målen om att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”? I detta avsnitt analyseras tänkbara påståenden eller hypoteser om varför ändå beslutsfattare väljer att gå vidare med Västlänken, trots att den inte är samhällsekonomiskt lönsam. Alla argument har förekommit i den politiska debatten före och efter beslutet, men exakt vilken påverkan respektive argument har haft är svårt att säga. För det behövs en annan typ av uppsats, där man genomför intervjuer av beslutsfattare och deras intentioner gällande Västlänken.

#### 4.1.1 Kan analysen haft fel?

Alla nyttoeffekter måste vara kvantifierade på ett korrekt sätt för att analysen ska ge en rättvisande bild. Om det finns en misstro till att nyttoeffekterna är underdrivna i analysen skulle det vara ett argument till varför ändå ska bygga Västlänken. Så vilka nyttor kan vara underskattade? Hur rationellt är det att tro detta? Och hur kan det ha påverkat beslutet?

- Hade man underskattat regionsförstoringseffekterna?

Kan det vara möjligt att det vid sidan av den traditionella kalkylen är så att vissa svårberäknliga dynamiska effekter, i detta fall de så kallade ”regionförstorings-

effekterna”, har potential att göra projektet mer lönsamt? I den samhällsekonomiska bedömningen väljer Trafikverket dock att inte redovisa några siffror då det anses vara för osäkert och svårkvantifierbart, det gör verket först i en kompletterande analys. Det är alltså teoretiskt möjligt att Trafikverket underskattat nyttan med Västlänken, men beläggen för att detta skulle ha haft en stor betydande effekt är inte på något sätt definitivt eller starkt.

Att regionsförstärkningseffekten skulle ha påverkat uppfattningen om den samhällsekonomiska analysen råder det inte någon tvekan om. Leif Blomqvist (s), Birgitta Losman (mp) och Gösta Bergenheim (m) skriver i en debattartikel i Göteborgs-posten (2012, 8 september) att: *”Västlänken är det klart största projektet i det Västsvenska paketet och har i likhet med övriga stora storstadsprojekt svårt att visa samhällsekonomisk lönsamhet beroende på att flera nyttor inte är beräkningsbara.”*

Därmed är Trafikverkets ambivalens i frågan om dessa effekters storlek djupt problematisk. Att det finns dynamiska effekter som är svårberäknliga och särskilt betydelsefulla i storstadsområden håller Trafikverket (2012a) med om. Samtidigt är det ett stort problem för beslutsfattare att Trafikverket inte bestämt sig för hur stora regionsförstöringseffekterna är och om de överhuvudtaget ska tas med i kalkylen. I den kompletterande utredningen (Anderstig & Berglund, 2006) som ingick i järnvägsutredningen kunde värdet på dessa effekter vara allt ifrån 2 – 20 miljarder kronor. De kunde alltså lika gärna vara relativt små eller stora på ett avgörande sätt för lönsamheten.

Slutsatsen är hur som helst, med de beräkningar och belägg som finns från Trafikverkets nyttokostnadsanalys, att det är svårt att med regionsförstöringseffekter argumentera för Västlänken. Denna bild förstärks i och med att den samlade effektbedömningen (Trafikverket, 2010) som genomfördes efter utredningen (samt efter att det politiska beslutet hade fattats) kommer fram till att regionförstöringseffekterna inte kommer öka nyttan med mer än cirka 1 miljard kronor, vilket inte är tillräckligt för att Västlänken skulle bli ekonomiskt lönsamt.

- Hade man underskattat effekterna i reseprognosen?

En annan nytta som går att diskutera om den är undervärderad är reseprognosen. Ett exempel som styrker argumentet för att antalet resor skulle öka är en efteranalys av Citytunneln i Malmö (Trafikverket, 2011b). Den visar att motsvarande nyttokostnadsanalys, som gjordes innan projektet påbörjades, kraftigt hade underskattat antalet tågresor och därmed nyttorna med tunneln. Detta är ett iögonfallande exempel då det har en väldigt stor likhet med projektet Västlänken, och det har använts i efterhand för att motivera Västlänken. I en artikel skriven av Erik Öbo i tidningen Ny tid citeras Lennart Lennefors på Trafikverket. Han säger att det är möjligt att Trafikverkets utredning kan ha underskattat reseprognoserna såsom man gjort i fallet Citytunneln (Öbo, 2012, 10 september).

Citytunneln var i absoluta termer betydligt billigare än Västlänken även om nettonuvärdet var jämförbart. Anläggningskostnaden bedömdes bli 8,2 miljarder kronor i 1999 års prisnivå och nuvärdeskvoten för projektet var -0,46 och i nivå med Västlänkens -0,54. Enligt Trafikverket (2011b) hade Banverket kraftigt underskattat antalet resor i sin prognos. Sammantaget gör Trafikverkets (2011b) bedömning givet kostnadsminskningen och det ökade antal resor som mätts för 2009, att nettonuvärdeskvoten för Citytunneln snarare är 0,1 än -0,46 som var prognosen vid planeringen.

Även om efteranalysen av Citytunneln blev klar efter det att beslutet om Västlänken fattats är det ett exempel som politiker åtminstone i efterhand har kunnat lyfta fram för att visa att även projekt med prognostiserad negativ nettonytta kan gå runt. Med detta som bakgrund kan det också diskuteras om Trafikverket även i fallet Västlänken har underestimerat nyttan, genom en alltför försiktig prognos för framtida tågresande. I vår avgränsning för uppsatsen har vi beslutat att inte ifrågasätta kvalitén på beräkningarna i Trafikverkets analyser om vi inte har mycket tydliga belegg för det. Men givetvis är det så att Trafikverket kan ha underskattat nyttan precis som man bevisligen gjort i Malmö, även om Citytunneln inte är ett representativt projekt. Samtidigt finns det i så fall minst lika mycket empiri som tyder på att kostnader skulle kunna vara

underskattade och nyttorna överdrivna. Flyvbjerg (2009) och Falkemark (1999b, s. 53) har dessutom som vi redan har redogjort för visat att det ofta finns tendenser att analyserna blir alltför optimistiska. Det är alltså möjligt att ifrågasätta reseprognosen i analysen med hänvisning till Citytunneln, men sammantaget är det svårt att utifrån den tillgängliga empirin som helhet argumentera för ett positivt utfall.

- Hade man underskattat nyttorna med vissa interagerande effekter?

Ett annat argument för att Västlänken skulle vara felvärderad är att denna skulle kunna vara basen för vissa andra investeringar som endast är möjliga med den kapacitetshöjning av centralstationen som projektet innebär. Riksrevisionen (2012, s. 96) pekar på att vissa sådana planer på kompletterande investeringar har funnits, i alla fall vid ett tidigare tillfälle i planeringsprocessen, och att det säkert finns de som fortfarande hoppas på dessa. Det kan också vara så att redan beslutade projekt i det Västsvenska paketet, som innebär andra betydande infrastruktursatsningar inom Västsverige, påverkar nyttan med Västlänken och att detta inte tagits med i analysen.

De utredningar som har gjorts räknar inte med de ekonomiska effekterna av vissa kompletterande investeringar som kan väntas följa när man väl byggt Västlänken (Riksrevisionen 2012, bl. a. s. 44). Trafikverkets utredningar tar bara hänsyn till andra redan beslutade projekt. Det är förvisso svårt att ta med icke beslutade projekt i analysen, men om Västlänken inte ses som ett isolerat projekt utan som en del av ett större paket i och med det västsvenska paketet, och som beslutsfattare skulle kunna räkna med att det sannolikt kommer genomföras kompletterande investeringar skulle det totala resultatet om man tar hänsyn till interagerande effekter kunna göra Västlänken lönsam.

Frågan om interagerande effekter av andra delar av det Västsvenska paketet, exempelvis trängselskatterna, lyser också med sin frånvaro i de tillgängliga utredningarna. Ett högre pris på biltrafik som substitutvara skulle i alla fall i någon utsträckning kunna ha påverkat analysen för Västlänken. Trafikverket (2012a) medger själva detta i ett pm om trängselskatterna skulle ha en effekt: "Sammantaget är troligtvis påverkan på den samhällsekonomiska

kalkylen för Västlänken av trängselskatter positiv men av mindre storleksordning.”.

Andra exempel på icke beslutade projekt kan ha påverkat politikernas uppfattning om Västlänkens lönsamhet är ”Götalandsbanan” (Odengård, 2012, 29 augusti) med höghastighetståg till från Göteborg Stockholm. Eller ny järnväg för höghastighetståg mellan Oslo-Göteborg-Köpenhamn i projektet ”åttamiljonersstaden” (Grenborg, 2012, 4 mars). Gemensamt för dessa projekt är dock att de inte är beslutade och därmed endast är önskedrömar i läget när beslut togs om Västlänken.

När somliga politiker argumenterar för att Västlänken är positiv för tillväxten i Göteborg kan man säga att det ligger i linje med vad Boardman (2010, s. 15-20) skriver om ”spenders”, nämligen att lokalpolitiker föredrar infrastruktur-satsningar som är stora och som ligger fast. Därmed innebär Västlänken en ”sunk cost” för ytterligare investeringar i regionen. Detta kan naturligtvis ha spelat en stor roll för de lokala aktörerna när de tar ställning till projektet och sen förhandlar med regeringen.

- Hade man underskattat miljöeffekterna?

Om man bortser från den rent ekonomiska aspekten går det till exempel i frågan om miljö att argumentera för att vi måste ha ett miljömässigt hållbart transportsätt, och att Västlänken är nödvändig för detta. Det finns dock problem med det argumentet. Att fler åker kollektivt är redan prissatt i kalkylen vilket kan tyda på att detta argument är mer av en ursäkt. Som Riksrevisionen skriver:

*“Riksrevisionen kan konstatera att motiveringar som att en samhällsekonomisk analys inte inkluderar alla nyttor är relativt flitigt använda. Sedan lyfts ofta specifika nyttor fram som faktiskt redan ingår i den samhällsekonomiska analysen.”*(Riksrevisionen 2012, s. 56).

Vidare menar vi att det är diskuterabart om den miljömässiga nyttan motsvarar de kostnader som projektet medför. Det är möjligt att mer ekonomiskt samhällsnyttiga projekt hade kunnat vara lika eller till och med ännu mer miljövänliga än Västlänken till samma kostnad. Om miljön skulle vara



huvudargumentet skulle beslutsfattare i så fall hellre kunna investera pengarna i renodlade miljöprojekt – med större positiv inverkan på miljön. Det är dock en fråga som inte kommer att behandlas mer ingående i den här uppsatsen.

#### 4.1.2 Vilka skäl kan beslutsfattare ha haft för att gå emot analysen?

Även om alla värdena är korrekt beräknade i Trafikverkets analyser kan det finnas andra faktorer som påverkar beslutsfattaress uppfattning om Västlänken. Finns det rationella skäl för en beslutsfattare som inte ifrågasätter analysens siffror direkt, att ändå ha intresse att gå vidare med Västlänken.

- Kan fördelningseffekter av projektet ha påverkat beslutsfattarna?

En beslutsfattare kan se vissa nyttoeffekter som mer värdefulla än vad som framgår i en nyttokostnadsanalys. Det kan vara så att politiker prioriterar vissa väljargrupper framför andra och därför gör olika ställningstaganden i politiska frågor som är relaterade till skiljelinjer som exempelvis handlar om fattiga och rika, stad och landsbygd, tillväxt och miljö, gammal och ung, kvinna och man och så vidare. Detta innebär att det kan finnas en intressekonflikt mellan vad det finns för politisk preferens bland beslutsfattare och vad den ekonomiska analysens slutsatser är. Eftersom den ekonomiska analysens slutsatser kan gynna såväl som missgynna de egna väljargrupperna kan politiker välja att basera sitt beslut om man är för eller emot med utgångspunkt i detta snarare än vad den generella ekonomiska analysen förordar.

Vi har tidigare gått igenom hur olika forskare anser hur utredare bör hantera detta (Nyborg, 2012, s. 101-112 & Mustafa, 1994). Frågan är om fördelningseffekter ska ingå i själva analysen eller inte. Vi anser att det vore fördelaktigt att identifiera de olika intressegrupperna för att spegla de olika politiska preferenserna och därmed politiska grupperns motiv. På så sätt blir nyttokostnadsanalysen mer förankrad i den politiska verkligheten.

I järnvägsutredningen beskrivs inte vilka fördelningseffekter Västlänken kommer att ha. Den går inte in på frågan om vilka som kan tänkas vinna eller förlora på utbyggnaden av tågtunneln på någon nivå. Den beskriver heller inte vilka som kommer "tjäna" respektive "förlora" på projektet på olika nivåer i

samhället. Det finns onekligen många relevanta aktörer vars intressen man som analytiker kan fundera på här. Man skulle till exempel kunna betrakta Göteborgs befolkning mer segmenterat och undersöka huruvida de som åker kollektivtrafik är mer positiva eller om de som kommer betala trängselskatt är mer negativa till projektet. Vi kommer i vår analys att fokusera på de nationella och regionala politiska aktörernas motiv, som för övrigt kan påpekas inte nödvändigtvis ska tolkas som synonymt med den svenska befolkningen eller Göteborgs befolkning. Vad vi härmed kan konstatera är att eftersom en djupare beskrivning om fördelningseffekter saknas i den samhällsekonomiska bedömningen om Västlänken har det varit upp till beslutsfattarna att själva väga in sådana fördelningseffekter. Vilka väljargrupper som partierna representerar har naturligtvis en betydelse för vilket ställningstagande man som beslutsfattare har tagit i frågan.

I Trafikverkets samlade effektbedömning (2010) har man försökt ha med vilka fördelningseffekter som förslaget ger, men detta är ganska intetsägande: "Då andelen kvinnliga resenärer i kollektivtrafiken normalt överstiger 50 procent bedöms mer än hälften av beräknade restidvinster tillfalla kvinnor". Trots att citatet ovan är en mager analys av fördelningseffekterna visar det ändå på att det finns en medvetenhet om att vissa grupper tjänar mer på Västlänken än andra, och detta är säkerligen är något som beslutsfattarna väger in när de ska fatta beslutet om att Västlänken ska byggas.

- Kan man från en annan perspektivnivå ha haft incitament att förespråka ett projekt som med ett annat perspektiv är olönsamt?

Vad som är särskilt intressant är relationen mellan kommunalpolitiken och rikspolitiken i den här frågan. Ett antagande som hela tiden är implicit i de tillgängliga utredningarna är att Trafikverket studerar den ekonomiska effekten från ett nationellt perspektiv. Verket räknar alltså på huruvida det är positivt för landet som helhet. Skulle Trafikverket istället undersöka frågan mer ingående utifrån andra perspektiv framträder en mer komplex bild av läget. Som vi klargjorde i avsnitt 3.2.7 har lokalpolitiker stött genomförandet av Västlänken, och tittar vi på nyttan enbart utifrån ett lokalpolitiskt perspektiv skulle

beslutfattare kunna argumentera för att byggandet av Västlänken är mer fördelaktigt än vad det är utifrån ett nationellt perspektiv. Eftersom staten i hög grad finansierar projektet innebär det att många statliga miljarder investeras i den lokala västsvenska ekonomin. Den statliga finansieringen av det västsvenska paketet inklusive Västlänken belastar inte Göteborgs kommuns budget i särskilt stor utsträckning, tvärtom så borde den lokala tillväxten stimuleras. För Göteborg som egen aktör kan vi med utgångspunkt från det säga att det är motivet till att det har varit preferabelt att genomföra det projekt med högst bruttonytta, även om det har också har lägst nettonytta.

Detta menar vi är en viktig förklaring till att lokalpolitikerna i hög utsträckning är positiva till tåg tunneln. Vi skulle säga att detta är ett typiskt exempel på hur vissa aktörer betraktar nyttokalkylen utifrån sin egen budget och drar slutsatser som skiljer sig från de som kan dras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. (Boardman et al. 2010, s. 15-20). De lokalpolitiska aktörerna blir då "spenders" som gärna mottar bistånd av staten. Carl J Hamilton, forskare på Kungliga Tekniska Högskolan, konstaterar att sett ur Göteborgs stadsbudgets perspektiv är det västsvenska paketet en bra affär: *"Betala en krona, få 30. Det är en deal som få kan motstå. Finansieringen gör på det sättet att kommunalpolitikerna får incitament att inte vara lika snåla med skattepengar som man är i andra fall"* (citerad i Flanke, 2012, 28 december). Riksrevisionen gör samma analys som vi när vi drar slutsatsen att även om ett projekt kan vara olönsamt hur statlig synvinkel så kan det vara lönsamt och politiskt rationellt sett ur de regionala aktörernas perspektiv. Riksrevisionen skriver i sin rapport:

*"Ur en regional synvinkel är det relativt uppenbart att en samhällsekonomiskt olönsam investering som betalas av statliga medel kan vara till nytta för regionen, och att det därmed finns rationella skäl för regionala aktörer att argumentera för denna investering."*  
(Riksrevisionen 2012, s. 55-56)

Det är också relevant att i den här kontexten diskutera Kaldor-Hicksprincipen och frågan om kompensation av olika aktörer. Vi har tidigare beskrivit hur beslut tagits om projekt som påminner om tunnelbygget Västlänken i städerna

Stockholm och Malmö (Citybanan och Citytunneln). De är stora liknande projekt där aktörer i Göteborg kan anse sig vara "förlorare" om staden inte hade fått något motsvarande projekt finansierad med statliga medel. Man kan skulle exempelvis kunna fundera på vad för konsekvenser det skulle få med kapacitetshöjande åtgärder för järnvägstrafik i Stockholm och Malmö men inte Göteborg. Det finns självfallet ett intresse för samtliga kommuner i landet att få ta del av de resurser som staten avsätter till infrastrukturprojekt. Kaldor-Hicksprincipen hjälper oss således att få förståelse för hur politiken kräver att uppdelningen av gemensamma resurser sker genom att "alla får sin del av kakan", och att det är nödvändigt att kompensera de olika lokala aktörerna. Genom att staten är med och delfinansierar Västlänken finns det inga förlorare storstäderna emellan i fördelningen av gemensamma resurser. Detta är förenligt med de transportpolitiska målen, som slår fast att transportförsörjningen ska säkerställas i hela landet.

- Kan den lokala medfinansieringen ha bidragit till att göra Västlänken mer godtagbar?

För att klargöra vad medfinansieringen av Västlänken innebär handlar det om att Göteborg är med och finansierar bygget av Västlänken. Merparten av medfinansieringen sker genom att det införs trängselskatter i Göteborg. Och endast en liten del består av nya utgifter för Göteborgs kommun. Den negativa effekten på Göteborgs kommuns budget är således minimal.

Är detta relevant för att förstå statens motiv för att gå med på genomförandet av Västlänken? En förklaring kan vara att det faktum att Göteborg är med och finansierar tågtunnelbygget gör att staten utifrån sin budget ser Västlänken som mer lönsamt än vad det i själva verket är. Staten undviker på så sätt att tvingas ta hela kostnaden för ett järnvägsprojekt vars kalkyler tyder på olönsamhet, samtidigt som man godkänner ett projekt som ses som önskvärt av de lokala politiska aktörerna.

Riksrevisionen (2012) tar upp är problematiken med medfinansiering, eftersom detta ger andra aktörer inflytande att påverka vilka infrastrukturprojekt som ska bli av. Sett ur en politisk synvinkel kan medfinansieringen göra att Västlänken

upplevas som rationell för alla parter. Som Pyddoke (2012) beskriver kan infrastruktursatsningar som resultatet av politiska förhandlingar mellan olika parter leda till politiskt försvarbara beslut som dock nödvändigtvis inte behöver vara ekonomiskt rationella.

Även Gunnar Falkemark (1999a, s. 261) har beskrivit hur aktörer kan agera rationellt utifrån sina egna intressen men där systemet som helhet har brister. Riksrevisionen kommer in på detta:

*“Även ur en nationell synvinkel kan det vara rationellt för politiker att stå bakom en samhällsekonomiskt olönsam investering. Det kan mycket väl vara så att nettoeffekten av en samhällsekonomiskt olönsam åtgärd i kombination med det som kan uppnås genom ett paket av överenskommelser, uppfattas som det som ger störst utdelning hos väljarna.”*  
(Riksrevisionen, 2012, s. 56)

För att återknyta resonemanget till relevant sifferresultat är det intressant att konstatera att nettovärdet för Västlänken är minus 9 miljarder, men från statligt perspektiv kan det vara mer plausibelt att stödja ett projekt som gör en sådan förlust om man föreställer sig att den andra parten, i det här fallet Göteborg, står för en medfinansiering som i stort sett motsvarar de förluster av projektet som den samhällsekonomiska bedömningen har kommit fram till i sin nyttokostnadsanalys.

Vi kan alltså konstatera att det uppstår ett olyckligt läge där varje part föreställer sig att man låter den andra parten ta kostnaderna, medan man själv endast betalar kostnader som motsvarar nyttorna. Detta leder till att projektets nyttor räknas två gånger, medan kostnaderna delas upp på flera parter. Synsättet är djupt problematiskt, den regionala medfinansieringen är inte ”gratis”, minskar inte kostnaderna, och förändrar inte det faktum att Västlänken är samhällsekonomiskt olönsam. Detsamma gäller omvänt, det vill säga det statliga stödet till projektet höjer inte nyttan med den, innebär inte att kostnaderna försvinner eller att projektet blir lönsamt som helhet.

Ett sådant feltänk kan i förlängningen leda till ett slöseri med resurser, eftersom pengar läggs på projekt som inte genererar nya resurser och därmed minskar de ekonomiska medlen till nya infrastrukturprojekt. Det kan även leda till att regionerna får färre investeringar på lång sikt.

#### 4.2 Hur man skulle kunna gå vidare

Vi anser med utgångspunkt från slutsatserna ovan att det har funnits tydliga problem med hur frågan om Västlänken har hanterats. Den samhällsekonomiska bedömningen behöver vara mer klagörande. Trafikverkets ekonomiska analyser bör därför lämna mindre utrymme för ambivalens, till exempel i frågan om regionsförstoringseffekter. Det vore att föredra om utredningen hade varit konsekvent i hur den ska hantera svårberäknliga dynamiska effekter. Detta skulle kunna underlätta för den politiska processen och öka kvaliteten i beslutsfattandet. Det borde vara möjligt att vara konsekvent med att kvantifiera även svårberäknliga effekter. Och om detta på något sätt inte skulle gå är alternativet att vara väldigt tydlig med analysens begränsningar. Utredningen förlorar mycket av sitt värde när den först anger stora värden som inte ingår i baskalkylen, men ändå anses föreligga, och som sedan några år senare inte längre anses existera. Det öppnar upp möjligheten för alternativa tolkningar och reducerar utredningens värde.

Politiken borde vidare tydliggöra direktiv om fokus på samhällsekonomisk effektivitet för Trafikverket och inte lämna lika stort utrymme för avvikelser från den principen. Då kan den beslutsfattande processen grunda sina beslut i enlighet med de nationella målen om samhällsekonomisk effektivitet. Vi anser nämligen att det föreligger ett problem med att det finns tydliga direktiv om att infrastrukturpolitiken ska utformas samhällsekonomiskt effektivt samtidigt som järnvägsutredningen förordar alternativ som inte uppfyller målet om samhällsekonomisk lönsamhet. Incitamentsstrukturen inom myndigheten med tydliga politiska direktiv bör förändras så att målet om samhällsekonomisk lönsamhet alltid eftersträvas. Att incitamentsstrukturen i en organisation är väldigt viktig för hur framgångsrikt det uppfyller sitt syfte finns det tillgänglig forskning som har visat (Carlsson et al. 1994, s. 185).

Den samhällsekonomiska bedömningen av Västlänken var en underlagsrapport bland 21 andra, något som säger en del om vilken vikt man lagt vid nyttokostnadsanalyser. Eftersom Västlänken är ett projekt med ekonomiska ändamål anser vi att det är rimligt om nyttokostnadsanalysen hade haft en central roll i analysen av hela projektet. Hade Trafikverket kunnat kvantifiera de olika effekterna från de olika underlagsrapporterna och summerat resultaten i en mer allomfattande nyttokostnadsanalys skulle man ha gett en mer översiktlig bild av helhetseffekten av projektet. Eftersom avsikten med en nyttokostnadsanalys är att täcka in alla de olika effekterna (även indirekta effekter som sociala effekter och miljöeffekter med mera) och kvantifiera dessa i förhållande till varandra reducerar det risken för skevheter i hur effekterna representeras.

Trafikverket borde också fundera över hur tydligt man ska ta med fördelningseffekterna eller om dessa ska vara helt upp till beslutsfattarna att själva kvantifiera. Som vi tidigare har beskrivit är detta ett vägval som Nyborg (2012, s. 122) menar att man som analytiker måste göra. Även Mustafa (1994) förordar att de politiska preferenserna bör vara med i analysen. Fördelningseffekterna av Västlänken är något som inte nämns särskilt mycket i utredningen även om det är tydligt att det finns såväl vinnare och förlorare oavsett vilka slutsatser analysen dragit för landet som helhet. Eftersom detta inte analyserats explicit kan det vara något som beslutsfattarna själva och på egen hand har vägt in i beslutet. Vi hade därför ansett att det vore bra med en mer klagörande del om vilka aktörer eller grupper i samhället som kunde tänkas tjäna på förslaget utifrån nyttomaximerande grunder.

När det gäller själva det politiska beslutsfattandet kommer man nog aldrig ifrån att politiker och förhandlingsprocesser kommer att ha en stor betydelse även i framtiden för beslut rörande infrastruktur. Det som skulle vara önskvärt är om kraven på transparens och kanske framförallt motiveringarna till beslut stärktes. Alla projekt som beslutas genomföras och som har en negativ nettonyttan borde ha särskilt höga krav på hur de ska motiveras så ett demokratiskt ansvarsutkrävande kan följa efter beslutet är taget. Vetskapen hos politiker om dessa högre krav skulle möjligtvis även påverka själva beslutsfattandet till att gå

mot en mer gynnsam inriktning mot målet om samhällsekonomisk effektivitet. Transparens och tydliga motiveringar är något som förordas av Pyddoke (2012) och Falkemark (1999b, s. 82).

### 4.3 Slutsats

I ett tidigt skede i denna uppsats beskrev vi samhällsmålen och ambitionen att uppnå samhällsekonomisk lönsamhet i infrastrukturpolitiken. Detta är något som nationalekonomin skulle kunna bidra med i samhället med hjälp av de tillgängliga modellerna av nyttokostnadsanalyser. Det är dock som vi har sett inte självklart att dessa används i praktiken.

Vi har i denna fallstudie även visat att det inte alltid är så enkelt att beslutfattare genomför det som är idealiskt utifrån en nyttokostnadsanalys. I fallet Västlänken visar Trafikverkets underlag inte på att det godkända järnvägsbygget Västlänken är samhällsekonomiskt lönsamt, snarare tvärtom. Därmed kan man konstatera att Västlänken utifrån den tillgängliga datan avviker från det nationella målet om samhällsekonomisk effektivitet i infrastrukturprojekt. Trots detta har projektet ändå godkänts.

Våra slutsatser är att det beror på den politiska processen och utredningsprocessen. Järnvägsutredningen om Västlänken har lämnat utrymme för ambivalens i de ekonomiska slutsatserna och det har gått att tolka prognoserna olika. De beslutsfattande politikerna – inte minst på lokal och regional nivå – har uppenbarligen förespråkat projektet. De som hävdar att Västlänken är samhällsekonomiskt lönsam befinner sig dock i en svår argumentativ uppförsbacke jämfört med dem som hävdar motsatsen. Vi har kommit fram till att olika intressen på olika nivåer i samhället inte nödvändigtvis följer principen om samhällsekonomisk effektivitet. I det här fallet har Göteborg och andra regionala aktörer haft ett intresse av att få projektet. Detta ger en förklaring till varför det har funnits drivande politiska krafter som förespråkat Västlänken samtidigt som Trafikverkets nyttokostnadsanalys drar slutsatsen att den inte är lönsam.



Järnvägsutredningen om Västlänken lämnar därmed en del att önska. Med utgångspunkt i våra slutsatser anser vi därför att det är nödvändigt att Trafikverket får möjligheter och tydligare politiska direktiv att bedriva utredningar vars fokus är att vara klagörande, samt göra rekommendationer som är förenliga med målen om lönsamhet. Analytiker, utredare och politiker behöver skapa rätt förutsättningar för detta i framtiden. Vi har ingen avsikt att diskutera kvaliteten på prognoserna i utredningarna och hur stora möjligheter det finns att göra förbättringar där, men när det kommer till utredningsprocessen anser vi att det definitivt behövs en diskussion. Oavsett hur bra en utredning är kommer det även i fortsättningen att fattas politiska beslut som inte är förenliga med idén om ekonomisk nyttomaximering? Detta beror på att det i den demokratiska politiska processen alltid kommer att finnas olika intressen i samma frågor, med efterföljande komplext sammanflätade förhandlingsprocesser. Därför anser vi att det är viktigt att projektet motiveras tydligt i samband med beslut, både för att skapa förutsättningar för en offentlig debatt men framförallt för ansvarsutkrävandets skull.

I fallet Västlänken ser vi ett tydligt fall där ett projekt som inte är lönsamt enligt Trafikverkets egna beräkningar ändå har blivit rekommenderat. Detta är en viktig gemensam angelägenhet som behöver debatteras då systematiskt pådrivande av olönsamma lokala infrastrukturprojekt i regionerna i längden innebär ett gemensamt slöseri som minskar allmännyttan för alla. Vi vill därför avslutningsvis understryka att vår uppfattning är att nyttokostnadsanalysen är ett kraftigt verktyg som bör användas och värdesättas i samband med infrastrukturprojekt. Det faller naturligtvis på sin egen orimlighet att Trafikverket inte skulle genomföra någon ekonomisk analys där man mäter för- och nackdelar med ett projekt. Men vi tycker dessutom att nyttokostnadsanalysen i svenska infrastrukturprojekt skulle kunna utgöra mer centrala delar av utredningarna. Då möjliggörs jämförbarheten, så att beslutfattare kan välja att genomföra de projekt som leder till positiv och störst netto nytta. På det sättet får man en effektiv allokering av resurser som kan maximera tillväxten och välbefindandet i samhället.

## Källförteckning

- Anderstig, C., & Berglund, S. (2006). *Västlänkens regionala utvecklingseffekter*. Hämtad 2013-03-19, från [http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/V%C3%A4stl%C3%A4nken\\_utvecklingseffekter\\_slutversion\\_BV.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/V%C3%A4stl%C3%A4nken_utvecklingseffekter_slutversion_BV.pdf)
- Blomqvist, L., Losman, B., & Bergenheim G. (2012, 8 september). Vi står eniga bakom Västsvenska paketet. *Göteborgs Posten*. Hämtad, 2013-03-19, från <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.1058799-vi-star-eniga-bakom-vastsvenska-paketet>
- Boardman, A. E., Greenberg, D.H., Vining, A.R., & Weimer, D.L. (2010). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Carlsson, J., Köhlin, G., & Ekbohm A. (1994). *The Political Economy of Evaluation*. New York: St. Martin's Press inc.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Falkemark, G. (1999a). *Politik, lobbyism och manipulation: svensk trafikpolitik i verkligheten*. Örebro: Nya Doxa.
- Falkemark, G. (1999b). *Svensk trafikplanering: verklighet och ideal*. Stockholm: Kommunikationsforskningsberedningen.
- Flanke, J. (2012, 28 december). "När trafiken korkar igen blir det dyrt". *Ny tid*. Hämtad, 2013-03-19, från <http://www.nytid.se/default.aspx?page=3&nyhetnytid=317>
- Flyvbjerg, B. (2009). Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets Built – and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(3), 344–367.
- Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M., & Buhl, S. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279-295.
- Fujita, M., and Thisse, J.-F. (1996). Economics of Agglomeration. *Journal of the Japanese and international economies*, 10(4), 339–378.
- Grenborg, K. (2012, 4 mars). Tågdröm väcks till liv. *Göteborgs Posten*. Hämtad 2013-03-19, från

<http://www.gp.se/ekonomi/1.877062-tagdrom-vacks-till-liv>

Göteborgs kommunfullmäktige. (2009, 5 november). Protokoll. Tillgänglig:

[http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/4CF55CA44013F946C125767900380DD0/\\$File/PR\\_Kommunfullmaktige\\_20091105.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/4CF55CA44013F946C125767900380DD0/$File/PR_Kommunfullmaktige_20091105.pdf?OpenElement)

Mustafa, H. (1994). Conflict of Multiple Interests in Cost-Benefit Analysis.

*International Journal of Public Sector Management*, 7(3), 16–26.

Nyborg, K. (2012). *The Ethics and Politics of Environmental Cost-Benefit Analysis*.

Abingdon: Routledge.

Nyborg, K. (1998). Some Norwegian politicians' use of cost-benefit analysis.

*Public Choice*, 95(3-4), 381-401.

Tillgänglig:

[http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16599/Bilaga%205\\_Hur%20kan%20teknisk%20rationalitet%20f%c3%b6renas%20med%20poltisk.pdf](http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16599/Bilaga%205_Hur%20kan%20teknisk%20rationalitet%20f%c3%b6renas%20med%20poltisk.pdf)

Odengård, N. (2012, 29 augusti). Regeringen vill miljardsatsa på

Götalandsbanan. *Sveriges Radio*. Hämtad 2013-04-16, från

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=95&artikel=5249408>

Prop. 2008/09:93. *Mål för framtidens resor och transporter*. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/sb/d/11033/a/122605>

Pyddoke, R. (2012). *Hur kan planeringens tekniskt/ekonomiska rationalitet förenas*

*med politisk rationalitet?* (RiR 2012:21, bilaga 5). Stockholm: Riksdagens internttryckeri.

Regeringsbeslut N2009/6374/TE. *Fastställelse av nationell*

*trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010-2021.*

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

Regeringens skrivelse 2009/10:197. *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010-2021*. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/sb/d/12978/a/143232>

Riksrevisionen. (2012). *Statens satsningar på transportinfrastruktur –*

- valuta för pengarna?* Stockholm: Riksdagens internttryckeri.
- SOU 1969:56. *Vägplan 170*. Stockholm: Näringsdepartementet
- SFS 1995:1649. *Lag om byggande av järnväg*. Stockholm: Näringsdepartementet
- Trafikverket. (2012a). *Västlänken pm Samhällsekonomi*. Hämtad 2013-03-19, från  
[http://www.trafikverket.se/PageFiles/64971/V%C3%A4stl%C3%A4nken%20PM%20Samh%C3%A4llsekonomi\\_aug2012.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/64971/V%C3%A4stl%C3%A4nken%20PM%20Samh%C3%A4llsekonomi_aug2012.pdf)
- Trafikverket. (2012b). *Utbyggnad av Västlänken, tågtunnel under Göteborg mellan Olskroken och Almedal*. Hämtad 2013-03-09, från  
[http://www.trafikverket.se/PageFiles/64971/Beg%C3%A4ran%20till%C3%A5tlighet\\_V%C3%A4stl%C3%A4nken-%20Milj%C3%B6dep\\_121112.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/64971/Beg%C3%A4ran%20till%C3%A5tlighet_V%C3%A4stl%C3%A4nken-%20Milj%C3%B6dep_121112.pdf)
- Trafikverket. (2011a). *Nationell plan för transportsystemet 2010–2021*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (2011b). *Redovisning av samhällsekonomiska efterkalkyler för åtgärder öppnade för trafik 2010, Citytunneln, PM*.
- Trafikverket. (2010). *Samlad effektbedömning BVGb\_019 Västlänken*. Hämtad 2013-03-19, från  
[http://www.trafikverket.se/TrvSeFiler/Foretag/Planera\\_o\\_utreda/beslut\\_sunderlag\\_jarnvag/Objekt\\_utanfor\\_nationell\\_plan\\_region\\_Vast/BVGb%20019%20V%C3%A4stl%C3%A4nken/bvgb\\_019\\_vastlanken\\_seb\\_100212.pdf](http://www.trafikverket.se/TrvSeFiler/Foretag/Planera_o_utreda/beslut_sunderlag_jarnvag/Objekt_utanfor_nationell_plan_region_Vast/BVGb%20019%20V%C3%A4stl%C3%A4nken/bvgb_019_vastlanken_seb_100212.pdf)
- Trafikverket. (2008). *Lägesrapport – Samhällsekonomi stora objekt*. Hämtad 2013-03-19, från  
[http://www.trafikverket.se/PageFiles/47927/samhallsekonomi\\_i\\_stora\\_pojekt.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/47927/samhallsekonomi_i_stora_pojekt.pdf)
- Trafikverket. (2007). *Järnvägsutredningen Västlänken, beslutshandling*. Hämtad 2013-03-19, från  
[http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/Vastlanken\\_L.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/Vastlanken_L.pdf)
- Trafikverket. (2006). *Underlagsrapport Samhällsekonomisk bedömning*. Hämtad 2013-03-1, från  
[http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/UR\\_15\\_Samhallsekonomi\\_72dpi.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/16890/UR_15_Samhallsekonomi_72dpi.pdf)

Trafikverket. (2004). *Förstudie: Västlänken – en tågtunnel under Göteborg.*

Hämtad 2013-03-19, från

[http://www.trafikverket.se/PageFiles/47046/Forstudie\\_Vastlanken\\_Beslutshandling\\_040130\\_webb.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/47046/Forstudie_Vastlanken_Beslutshandling_040130_webb.pdf)

Trafikverket. (2001). *Idéstudie Göteborg C.* Hämtad 2013-03-19, från

[http://www.trafikverket.se/PageFiles/47044/Id%C3%A9studie%20Gbg%20C\\_webb.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/47044/Id%C3%A9studie%20Gbg%20C_webb.pdf)

Öbo, E. (2012, 10 september) GPs granskning av Västlänken håller inte måttet.

*Ny tid.* Hämtad, 2013-03-19, från

<http://www.nytid.se/default.aspx?page=3&nyhetnytid=293>