



EKONOMI-
HÖGSKOLAN

Väljs rätt transportinfrastruktur?

En samhällsekonomisk bedömning av Västlänken

Siri Eklund

Kandidatuppsats

Lunds universitet

2023-05

Handledare: Åsa Hansson

Abstract

The West Link Project is a transport infrastructural investment in the expansion of public transport in the region Västra Götaland. The choice of transport infrastructure falls under the domain of the Swedish government, usually paid for by Swedish taxpayers. Therefore it is important to know if the choices made surrounding these investments are socio-economically profitable and whether or not the choices made are the most beneficial for society. By using existing ideas and theories surrounding large infrastructural investments, the West Link Project is discussed in an attempt to estimate its profitability with regards to transport policy goals and projected returns. The main findings are that there are many factors that could affect the original calculations, resulting in a lower socio-economic profitability than the one presented by public officials.

Sammanfattning

Västlänken är en järnvägstunnel som håller på att byggas under Göteborg. Projektet är en investering i transportinfrastrukturen med syftet att utveckla kollektivtrafiken i Västra Götalandsregionen och därmed minska behovet och användandet av bilväg. I Sverige är det den offentliga sektorn som hanterar val och utförande av transportinfrastruktur och det är därför intressant att titta närmare på huruvida de projekt som genomförs är samhällsekonomiskt lönsamma. Genom existerande teorier och idéer kring stora infrastrukturella investeringar diskuteras Västlänken med hänsyn till samhällsekonomisk lönsamhet och förväntad avkastning. Det som diskuteras är bland annat hur val av diskonteringsränta, underskattade kostnader och optimistiska nyttokalkyler riskerar att ge en felaktig bild av transportinfrastruktur. De teorier som diskuteras lyfter olika faktorer som kan ha en påverkan på resultatet av den samhällsekonomiska analysen, men även hur det finns data som tyder på att regeringen inte alltid väljer projekt som har en klar samhällsekonomisk lönsamhet. Slutsatsen är att dessa faktorer kan ha haft en påverkan vid valet av Västlänken, vilket i så fall hade sänkt resultatet i den ursprungliga samhällsekonomiska analysen.

Innehållsförteckning

1. Introduktion och syfte	4
2. Val av infrastruktur i Sverige	5
2.1 Samlad effektivitetsbedömning	6
2.2 Olika finansieringsformer	6
2.2.1 Offentlig finansiering	6
2.2.2 Privat medfinansiering	7
2.2.3 Medfinansiering av kommuner eller regioner	8
2.2.4 Höjda brukaravgifter	9
2.2.5 Lånefinansiering	9
3. Prioritering av projekt	11
3.1 Diskonteringsräntan	11
3.2 Väljs rätt infrastruktur?	11
4. Empiriska exempel	13
4.1 Lösningar	14
5. Västlänken	16
5.1 Tidslinje	16
5.2 SEB Västlänken med Planskildhet Olskroken	18
5.2.1 Planskildhet Olskroken	18
5.2.2 Samhällsekonomisk analys	18
5.2.3 Fördelningsanalys	19
5.2.4 Transportpolitisk målanalys	20
5.3 Varför Centralen-Haga-Korsvägen?	20
5.4 Västsvenska Paketet	21
6. Diskussion	22
6.1 Används rätt diskonteringsränta?	22
6.2 Beräknas rätt kostnader?	23
6.3 Beräknas rätt nyttor?	24
6.4 Finansiering	24
6.5 Övriga faktorer	25
6.6 Sammanfattning	25
7. Slutsats	27
Referenslista	30

1. Introduktion och syfte

Har man varit i Göteborg de senaste åren, är det svårt att undgå de stora byggarbetsplatserna spridda i staden. Spårvagnslinjer och biltrafik är omdirigerat och det är buller och byggdamm på flera håll. En av de stora anledningarna till detta är bygget av Västlänken, en åtta kilometer lång järnväg som ska göra det möjligt att åka tåg inte bara till och från Göteborg, utan även genom staden (Trafikverket, 2023a). Sex kilometer av järnvägen kommer att gå under marken och det är därför ett stort åtagande och projektet beräknas ta minst åtta år från byggstart till slut (Trafikverket, 2023a). Med ett byggprojekt av denna storlek är det föga förvånande att folk i staden reagerar och har skilda åsikter kring värdet och nyttan av projektet. För att ett infrastrukturprojekt av denna storlek ska få lov att genomföras, görs i Sverige en samlad effektivitetsbedömning så att regeringen kan jämföra potentiella investeringar och spendera folkets skattepengar på ett så effektivt sätt som möjligt (Davidsson & Hansson, 2019). Syftet med den här uppsatsen är att undersöka om Västlänken kan antas bli samhällsekonomiskt lönsam i slutändan. För att analysera detta används teorier och idéer kring införandet av stora infrastrukturella projekt av bland annat Flyvbjerg (2005), Hansson (2017) och Davidsson och Hansson (2017) som sedan jämförs med metoderna som använts för att skatta den samhällsekonomiska nyttan av Västlänken. Det bör också nämnas att för att göra en ordentlig samhällsekonomisk analys finns det många olika parametrar som måste finnas med som ej kommer att räknas med i den här uppsatsen. Fokus ligger främst på de mätbara effekterna inom ekonomi och miljö och på grund av storleken på uppsatsen är det inte möjligt att göra en komplett analys av övriga effekter.

2.Val av infrastruktur i Sverige

I Sverige har sedan 1930-talet val och underhåll av infrastruktur skötts av offentlig sektor och är till stor del finansierat av staten (Andersson, Berell, Ericson, Borges, Hansson, Sjöstrand, 2017). Det finns ett antal anledningar till detta, vilka lyfts fram av Davidsson och Hansson (2019): Bland annat har infrastruktur ofta höga fasta kostnader, vilket leder till svårigheter för nya aktörer att ta sig in på marknaden och därmed bildas ett slags naturligt monopol. De nämner även de risker som är kopplade till att investera i infrastruktur (något som kommer diskuteras mer utförligt nedan), hur privat infrastruktur troligt skulle ha en asymmetrisk fördelning mellan tät- och glesbebyggda områden samt fördelar i form av nätverksexternaliteter som uppstår när infrastruktur byggs och planeras av samma part, där det sistnämnda minskar problem med att de olika elementen i infrastrukturen ej interagerar på ett effektivt sätt. Davidsson och Hansson (2019) fortsätter med att då regeringen beslutar om vilka projekt som ska genomföras och det finns en begränsad mängd resurser, vägs olika investeringar mot varandra. Detta inkluderar inte enbart andra projekt gällande infrastruktur, utan de menar att stora infrastrukturella investeringar måste vägas mot åtgärder i andra offentliga verksamheter såsom skola, sjukvård eller äldreomsorg. För att kunna jämföra olika projekt med varandra utförs en samhällsekonomisk analys som kallas cost-benefit analys, där nytta jämförs med kostnader för tilltänkta investeringar (Hansson, 2017). Om det är flera projekt som får samma nettonuvärde, kan man istället titta på nettonuvärdeskvoten, vilket är att man räknar på nettonuvärdet relativt investeringskostnaden (Trafikverket, 2013). Detta visar hur mycket man kommer få i avkastning för sin investering och det är ett sätt att jämföra flera projekt av olika storlek men med samma nettonuvärdeskvot. För val av infrastruktur sätter regeringen först upp en ekonomisk ram för verksamheten och gör sedan en långsiktig plan som lämnas över till Trafikverket (Hansson, 2017). Trafikverket är de som genomför den samhällsekonomiska analysen och i sin tur lämnar ett förslag på planen till regeringen, som till sist väljer vilka projekt som kommer genomföras, baserat på hur samhällsekonomiskt lönsamma projekten är och hur väl de uppfyller de transportpolitiska målen (Andersson et al. 2017).

2.1 Samlad effektivitetsbedömning

När Trafikverket får planeringen från regeringen utför de en samlad effektivitetsbedömning, eller SEB (Davidsson & Hansson, 2019). Den samlade effektivitetsbedömningen är en redovisningsform som gör det möjligt för regeringen att få en översiktsbild och jämföra de olika investeringsalternativens effekter genom att titta på en samhällsekonomisk analys, en transportpolitisk målanalys och en fördelningsanalys (Trafikverket, 2023b). De tre analyserna är oviktade på ett sådant sätt att ingen av dem väger tyngre än någon annan och de har således ingen sammanvägning i SEB:en, utan de presenterar olika perspektiv på samma projekt (Trafikverket, 2023b). Trafikverket (2013a) beskriver den samhällsekonomiska analysen som ett försök att sammanväga de ekonomiska och överblickbara effekterna av en åtgärd genom en cost-benefit analys. De förklarar det som att de mäter de prissatta (de som har ett beräknat pris) och de icke-prissatta (de som saknar ett beräknat pris) effekterna och sammanställer dem. De beskriver hur de börjar med att sammanställa de prissatta effekterna, men för att få en full bild av de nyttor och kostnader som åtgärden medför måste man också titta på och försöka kvantifiera effekter som förbättrad restid, eller minskad trängsel, det vill säga viktiga effekter som är svåra att mäta monetärt.

2.2 Olika finansieringsformer

Det finns olika sätt att finansiera infrastrukturen och i Sverige är det främst skattepengar som står för kostnaden (Andersson et al. 2017). Vilken typ av finansiering som används kan dock ha en stor påverkan på vilka projekt som får grönt ljus från regeringen (Davidsson & Hansson, 2019), därför bör man ha vetskap om några olika typer av finansiering.

2.2.1 Offentlig finansiering

I Sverige är huvudregeln att de investeringar regeringen väljer att genomföra ska finansieras genom anslag (Andersson et al. 2017). Anslag belastar statsbudgeten direkt, medan transportinfrastruktur är en långsiktig investering som enligt huvudprincipen ska bokföras det år som det är tänkt att användas, därför finns det fall där infrastruktur betalas genom lån (Andersson et al. 2017). Fördelar och nackdelar med anslagsfinansiering för infrastrukturinvesteringar tas upp

av Davidsson och Hansson (2019) där de menar att det positiva är att det underlättar för att hålla koll på finanspolitiken och kostnader för offentliga åtaganden, risken att politiker betar sig opportunistiskt och utför lånefinansierade investeringar minskar, samt att priset lättare kan sättas för att på ett effektivt sätt utnyttja investeringen. Nackdelarna däremot, menar de är att investeringar i transportinfrastruktur tenderar att bli undanträngda av andra viktiga offentliga åtaganden som skola eller vård. De förklarar vidare hur att finansiera projekt med skattemedel också leder till effektivitetsförluster i form av snedvridningar av ekonomin och slutligen att en nackdel med anslagsfinansiering är att det är skattebetalarna som står för kostnaden. Vad författarna menar med det sista exemplet är att man inte tänker på samma sätt kring sina egna pengar, som man gör kring pengar från en tredje part. Med detta diskuterar de hur opportunistiskt beteende kan uppstå, med att fel eller för många investeringar görs då det inte är egna pengar som investeras. Ännu en effekt som kan uppstå när skattebetalarna står för notan är *agentproblematik*, vilket innebär att de som betalar för projektet saknar möjlighet att se över och kontrollera det, detta medför att de som utför projektet inte har tillräckliga incitament för kostnadsreducering (Eisenhart, 1989). Snedvridningen i ekonomin som uppstår vid skattefinansiering kallas dödviktscostnader och uppstår av att det kostar att dra in en skattekrona, hur mycket skiljer sig mellan olika typer av skatter, men Trafikverket räknar med att det kostar 30 öre per krona (Davidsson & Hansson, 2019). När det kommer till transportinfrastruktur handlar det oftast om en åtgärd som sker lokalt för ett eller ett par områden snarare än över hela landet, trots att det är hela landets skattebetalare som bidrar till att investeringen genomförs, så att endast de närliggande områdena tar del av nyttorna (Davidsson & Hansson, 2019).

2.2.2 Privat medfinansiering

Bara för att det finns anledningar som stöttar att transportinfrastruktur ska vara åtminstone delvis skött av den offentliga sektorn, finns det inget som säger att det måste vara den offentliga sektorn som sköter finansieringen eller upprättandet av infrastrukturen fullt ut (Davidsson & Hansson, 2019). En fördel med en ökad andel privat finansiering är att kostnadseffektiviteten kan öka i och med ökade incitament att reducera kostnader, man behöver dock se upp så att kvaliteten inte blir lidande, då det är skillnad mellan att försöka leta efter det billigaste sättet att med samma kvalitet och effektivitet utföra ett projekt och att pressa ner kostnader genom att sänka kvaliteten

(Andersson et al.2017). Ytterligare en fördel som nämns i Davidsson och Hanssons (2019) studie är att privat finansiering ofta leder till innovationer och nytänkande idéer, då man motiveras av att få så hög avkastning som möjligt när det handlar om egna pengar. Problemet med att få till privata investeringar beskriver författarna som de tidigare nämnda riskerna som är kopplade till infrastruktur samt ett mönster av marknadsmisslyckanden som kan skapa tveksamhet hos potentiella finansiärer. Här får då motivationen enligt författarna ligga i hur man fördelar risken för projektet. Enligt teorin säger de att majoriteten av risken bör ligga hos den minst riskaverta parten (det vill säga den som minst ogillar risk), vilket i detta fall vore regeringen som använder sig av statskassan, snarare än den part som använder egna tillgångar. Hur fördelningen går till, varnar dock författarna om så att inte en situation uppstår där skattebetalarna subventionerar risken för privata företag.

2.2.3 Medfinansiering av kommuner eller regioner

En metod för att koppla kostnaderna närmre nyttorna är genom regional och kommunal medfinansiering, vilket innebär precis som det låter att regioner och kommuner är med och betalar en portion av kostnaden för de infrastrukturella projekt som utförs (Andersson et al. 2017). Davidsson och Hansson (2019) menar att när det inte finns några externaliteter som påverkar övriga områden runt om i landet, så är regional och kommunal medfinansiering ett effektivt sätt att inte bara finansiera, utan även till viss del värdera en investering. Med detta menar de att det faktum att regioner och kommuner är villiga att vara med och bekosta ett projekt, tyder på att de anser att projektet är värt åtminstone den summa de är villiga att lägga. På så vis, menar de, kan man alltså på ett naturligt vis få med de områden som anser sig få nytta från projektet och de står för en del av kostnaden så att den hamnar närmre nyttan. Varför detta är effektivt förklarar författarna med det faktum att en del av kostnaden betalas av andra parter, detta medför att kostnaden för statskassan blir lägre, vilket resulterar i att de kan investera i andra projekt med dessa pengar. En annan effekt av denna typ av medfinansiering kan tolkas som antingen positiv eller negativ, beroende på vilken av parterna man tillhör. Den minskade ekonomiska stressen för regeringen leder till att ett projekt i relation till kostnaden får betydligt högre nytta, detta gör att det hamnar högre i prioriteringslistan vilket för regeringen skulle kunna leda till ineffektivt användande av statskassan, då projektet kanske annars inte hade valts, men det

är också ett sätt för regioner och kommuner att tidigarelägga en investering som kommer att gynna dem (Andersson et al. 2017). En utmaning som tas upp av Davidsson och Hansson (2019), är att projekt med högre total nytta, men som har mer spridd nytta över flera områden kan bortprioriteras för att betalningsviljan i dessa regioner blir lägre för varje enskild region, även om den sammanlagt vore större, medan de projekt med centrerade nyttor har regioner och kommuner villiga att betala för investeringen. Detta kan leda till att de mindre samhällseffektiva projekten klubbas igenom och även till snedvriden fördelning mellan tätorter och glesbygd (Davidsson & Hansson, 2019).

2.2.4 Höjda brukaravgifter

Ett annat sätt att lägga kostnaderna närmre nyttorna är genom att använda sig av höjda brukaravgifter, vilket Davidsson och Hansson (2019) tar upp. Några brukaravgifter som används i Sverige är till exempel drivmedelsskatt, trängselskatt och parkeringsavgifter, författarna har delade åsikter om huruvida det är ett effektivt finansieringsalternativ beroende på hur enskilda fall ser ut. De accepterar att kostnaden av infrastruktur är hög och det därför kan vara motiverat att använda sig utav ökade brukaravgifter, men de trycker på att det också kan leda till snedvridningar i användandet, till exempel hur en trängselskatt kan leda till att fler personer använder andra transportmetoder än vad de hade gjort i det samhällsekonomiska optimumet. “Om denna avgiftsmodell ska användas, bör den gälla för alla transportalternativ som konkurrerar med varandra. Annars snedvrids utnyttjandet till de konkurrerande alternativen” (Davidsson & Hansson, 2019, s. 44).

2.2.5 Lånefinansiering

Lånefinansiering är ett annat sätt att finansiera infrastruktur, men Davidsson och Hansson (2019) varnar för risken att för många projekt genomförs som sedan blir en belastning för framtida generationer om statsskulden börjar skena iväg. De diskuterar dock kring huruvida det egentligen är rimligt att använda lån, där framtida generationer beskattas för projekt där även nyttor kommer tillfalla framtida generationer. De lyfter också hur det i Sverige finns ett riktmärke där statsskulden bör utgöra ca 35% av BNP, så beroende på hur hög eller låg den relativa statsskulden

är, samt vilka andra investeringar som behöver göras, kan det i vissa fall vara rimligt att använda lån för att finansiera infrastruktur.

3. Prioritering av projekt

3.1 Diskonteringsräntan

Hansson (2017) tar upp vikten av att använda rätt diskonteringsränta. Diskonteringsräntan, även kallad kalkylränta, är en ränta som används för att bedöma åtgärdens nettonuvärde, vilket hon anmärker har stor påverkan på infrastruktur där nyttorna tenderar att erhållas längre fram i tiden medan kostnaderna uppkommer redan nu. Nettonuvärdet ger nettonuvärdeskvoten och är en uppskattning av vikt för prioriteringsordningen av investeringar, då de projekt som får en positiv nettonuvärdeskvot kan räknas som samhällsekonomiskt lönsamma på ett sådant vis att investeringarna bör prioriteras från högsta till lägsta nettonuvärdeskvot Trafikverket (2013). Hansson (2017) trycker på vikten av att välja rätt diskonteringsränta - som för tillfället ligger på 3,5 procent för samtliga infrastrukturinvesteringar i Sverige - då en lägre diskonteringsränta ökar sannolikheten för en positiv nuvärdesberäkning i de fall där kostnader uppstår direkt och nyttor långt fram, på samma vis som en högre diskonteringsränta skriver ner den framtida nyttan och minskar värdet av projektet i samma situation. Att använda rätt diskonteringsränta leder alltså till en så rättvisande bild av investeringen som möjligt, vilket hon menar är avgörande för att regeringen ska kunna få så mycket nytta som möjligt ur varje skattekrona. Davidsson och Hansson (2019) diskuterar diskonteringsräntan och hur den ska reflektera dels hur risker för framtida kostnader och intäkter värderas och dels den uppskattade alternativkostnaden dvs avkastningen man hade kunnat få från andra investeringar. De tar upp hur all infrastruktur inte bär samma risk; en bilväg kan användas även om typen av fordon utvecklas, men järnväg ger bara nytta så länge personer och gods fraktas med tåg som går på räls. Därför påpekar de att diskonteringsräntan borde reflektera risken i järnvägsinvesteringar, vilket de inte anser att den gör när den är lika för samtliga infrastrukturinvesteringar.

3.2 Väljs rätt infrastruktur?

Målet när man väljer mellan olika infrastrukturella projekt är alltså att det som är mest samhällseffektivt bör prioriteras först, sedan det näst mest effektiva, och så vidare tills budgeten

är uppnådd (Davidsson & Hansson, 2019). Trafikverket har gjort bedömningen att alla investeringar med en nettonuvärdeskvot på 0,5 eller mer kan klassas som lönsamma, medan de som hamnar mellan 0 och 0,5 klassas som svagt lönsamma och allt under 0 ses som olönsamt (ASEKS från Trafikverket, 2013). Men är detta alltid fallet? Börjesson och Eliasson (2015) har kommit ut med en rapport till det Finanspolitiska rådet som heter *Kostnadseffektivitet i valet av infrastrukturinvesteringar*. Där undersöker de sambandet mellan vilka projekt som anses mest samhällsekonomiskt lönsamma och vilka projekt som faktiskt väljs ut. De kommer fram till att trots att Trafikverken (Banverket och Vägverket, numera sammanslaget till Trafikverket) har ett tydligt samband mellan nettonuvärdeskvot och prioriteringsordning, kan man inte säga detsamma om regeringen. Enligt deras data “kan inte lönsamheten ha spelat någon större roll för vilka investeringar som regeringen valde ut, men att den spelade stor roll för Trafikverket” (2015, s.10). De fastställer också att det går att hitta samband mellan de investeringar som Trafikverken valt ut och de regioner där regeringen har högre väljarstöd, där regeringen tydligt uppmanat Trafikverket att prioritera regioner med högt specialiserade arbetsmarknader. Om det nu inte finns något samband mellan nettonuvärdeskvot och vilka projekt som slås igenom, men att det finns samband mellan regioner som ger stöd åt regeringen och valda projekt, hur ska man lita på att de mest samhällsekonomiskt lönsamma projekten väljs ut? Denna upptäckt med att regeringen inte verkar ta hänsyn till nettonuvärdeskvoten, relaterar främst till stora investeringar där det helt saknas korrelation, medan det Börjesson och Eliasson (2015) hittat är att de undviker mindre investeringar med negativ nettonuvärdeskvot.

4. Empiriska exempel

I rapporten “Att Bygga Rätt Infrastruktur: Vilken transportinfrastruktur lönar sig och hur bör den finansieras?” av Davidsson och Hansson (2019) kommer de fram till bland annat följande slutsatser utifrån den nuvarande beslutsprocessen för infrastrukturinvesteringar:

- *Den samhällsekonomiska kalkylen har brister, däribland hur diskonteringsräntan sätts.*
- *Om nyttorna för ett projekt sker på lokal nivå bör även majoriteten av finansieringen vara på lokal nivå.*
- *Stora infrastrukturinvesteringar har en tendens att kosta mer än vad man först beräknat.*

Så varför tenderar infrastrukturprojekt att bli mer kostsamma än man först planerat? Flyvbjerg (2005) har i en undersökning kommit fram till att hela nio av tio infrastrukturprojekt går över budget och att genomsnittet på kostnadsöverskridande för järnväg är hela 44,7% med en standardavvikelse på 38,4%. Det slutar dock inte där, Flyvbjerg har i ytterligare en undersökning tittat på 25 järnvägsprojekt och kommit fram till att man i genomsnitt även överskattar antalet resenärer med mer än 100%. Detta har såklart stor effekt på hur man kommer bedöma den samhällsekonomiska nyttan för ett projekt och han uppmärksammar hur den här kombinationen av överskattade nyttor och underskattade kostnader kommer att ge högt missvisande cost-benefit analyser. Detta gör i sin tur, menar han, att det blir svårt att prioritera och välja mellan investeringar. Så hur kommer det sig att det ofta ges så missvisande bilder av investeringar trots att det ska vara kunniga experter som utför analyserna? Flyvbjerg (2005) har ett par förklaringar för de felaktiga beräkningarna och de är uppdelade i tre kategorier: Tekniska förklaringar (mänskliga fel, otillräcklig data, felaktig metod etc.), psykologiska förklaringar (optimistiska skattningar när man ser på en projekt man själv är inblandad i) och politisk-ekonomiska förklaringar (där det gynnar politiker och andra inblandade i projektet att få den egna åtgärden vald). Han kommer i sin forskning fram till att den genomsnittligt för låga skattningen av kostnader ej förbättrats under de 70 åren studien täcker, samt att överskattningen av antalet tågresenärer ej förbättrats över de 30 åren de undersökts. Det faktum att felberäkningarna ej blir bättre med tiden anser Flyvbjerg tyder på att tekniska förklaringar bör kunna förkastas som den huvudsakliga anledningen. Då det tillkommit nya metoder och ny teknologi borde resultaten i

kalkylerna bli närmre de sanna värdena över tid, menar han. Han godkänner att felet till viss del kan bero på att det är svårt att förutse exakt vilka problem som kommer uppstå, men man borde på det stora hela kunna se en trend av att kalkylerna blir närmre det rätta värdet, genom att se till tidigare exempel. Flyvbjerg (2005) anser att de psykologiska förklaringarna bättre passar den data han samlat. De psykologiska förklaringarna använder begreppen *planning fallacy* och *optimism bias* (Kahneman & Tversky, 1979 från Flyvbjerg, 2005). Vad det innebär är att det är lätt för de som skapar planen att underskatta vad projektet kommer att kosta eller vilka nyttor och problem som kan uppstå och att de baserar sina skattningar på optimism snarare än rationalitet (Flyvbjerg, 2005). Flyvbjerg (2005) kommer dock fram till att effekterna av detta bör kunna lösas genom "reality checks" för att undvika dåliga investeringar. Detta lämnar alltså politisk-ekonomiska förklaringar, vilket är när de som promotar projektet medvetet räknar med lägre kostnader och högre nyttor för att de vill få sitt projekt valt (Flyvbjerg, Holm & Buhl, 2002, 2005; Wachs, 1989, 1990 från Flyvbjerg, 2005). Detta skulle enligt Flyvbjerg (2005) förklara de missvisande siffrorna då skattningar med låga kostnader och höga nyttor har större sannolikhet att faktiskt bli valda att genomföras och det därmed inte finns några incitament att göra skattningen korrekt, utan snarare finns det betydligt större fördelar i att försköna sin plan.

4.1 Lösningar

Som nämnts ovan kommer Flyvbjerg (2005) fram till två olika situationer där cost-benefit analysen blir överskattad: Dels när det råkar bli fel men man *vill* ha rätt resultat och dels när man aktivt *väljer* att få ett bättre resultat för att få igenom sin plan. För det första problemet handlar det om att försöka hitta bättre metoder, Flyvbjerg nämner att detta också är det lättare problemet att lösa jämfört med när det är ett medvetet val för att pressa igenom sitt beslut. För det andra scenariot behövs snarare ändrade incitament där man gynnas mer av att komma med en sanningsenlig och realistisk bild än av en som är positiv men missvisande (Flyvbjerg, 2005). Flyvbjerg (2005) tar som en typ av lösning även upp referensklassprognoser. Detta, förklarar han, är en metod som används för att man på ett objektivet sätt ska kunna värdera ett projekt som man står för nära för att kunna bedöma utan optimism bias. Han beskriver hur man istället för att sitta och försöka förutse problem och risker som kan uppstå enbart i samband med det egna projektet, kan skapa en referensklass. Referensklassen, förklarar han, byggs upp genom att man tar

empiriska data från liknande projekt och sätter dem som en slags referensram, så att man kan undersöka vilka problem som uppstått med dessa projekt, men också vad de kostat och huruvida de gått över budget. Han förklarar att man sedan kan jämföra detta med det egna projektet för att få en prövad och mer verklighetsbunden bild av vad ett projekt av den typen kan komma att ha för nyttor och kostnader.

5. Västlänken

Västlänken är en åtta kilometer lång järnväg som mestadels ska gå under marken i Göteborg, med nya hållplatser vid Centralen, Hagakyrkan och Korsvägen (Trafikverket, 2023a). Budgeten är 20 miljarder kronor i 2009 års prisnivå som finansieras av Västsvenska paketet med syftet att utöka kollektivtrafiken till och från Göteborg och förenkla resandet (Trafikverket, 2016). För att Göteborg ska kunna utvecklas vidare i centrum och öka mängden kollektivtrafik, behövde man komma på en åtgärd som kunde öka den redan maximalt utnyttjade kapaciteten på Göteborgs central (Trafikverket, 2013a) Västlänken blev lösningen. Västlänken har som syfte att öka kapaciteten på Göteborgs central, lätta trycket på den lokala kollektivtrafiken och möjliggöra genomgående tåglinjer, då Göteborgs central är en säckstation och det för tillfället inte går att åka genom staden via järnväg (Trafikverket, 2013a).

5.1 Tidslinje

Redan 2001 började man se problem i samband med kapaciteten på Göteborgs centralstation (Trafikverket, 2023a). Det blev tydligt att maxkapaciteten inte var tillräcklig för att kunna utveckla kollektivtrafiken och innerstaden i Göteborg, därför började man försöka komma på idéer på hur man skulle kunna utöka kapaciteten och öka andelen kollektivtrafik i Västra Götaland (Trafikverket, 2016). Idag är nämligen Göteborgs centralstation ett av två alternativ: start- eller slutstation. Göteborg C är en så kallad säckstation vilket innebär att tågtrafiken inte kan passera igenom (Trafikverket, 2016). Man ansåg att det bästa sättet att lösa situationen var genom att implementera en tågtunnel under Göteborg och 2002 började man en förstudie för att ta fram olika alternativ (Trafikverket, 2023a). De olika alternativen hade dels olika rutter, och hållplatser, men även på de hållplatser man undersökte fanns det flera alternativ till vart exakt hållplatsen skulle ligga (Trafikverket, 2013b). Järnvägsutredningar och undersökningar för att jämföra de olika alternativen utfördes och jämfördes med nollalternativet, vilket är det alternativ där man helt enkelt inte har någon tågtunnel alls, som visar vad som hade hänt om stationen fortsatt som den var (Trafikverket, 2013b). Detta görs för att försöka bedöma vilka effekter som kan tillskrivas det utredningsalternativ man undersöker och vad som hade tillkommit i nollalternativet (Trafikverket, 2013b). År 2007 kom man fram till att utredningsalternativet

Haga-Korsvägen var det bästa alternativet baserat på hur väl den uppfyller de mål som satts vilket inkluderar bland annat kapacitet, trafikering, kostnadsutveckling och samhällseffektivitet, det var alltså nu bestämt att de nya stationerna skulle tillkomma vid Centralen, Hagakyrkan och Korsvägen (Trafikverket, 2023a). Man började här diskutera finansieringslösningar och landade på Västsvenska paketet, vilket är en lösning med kommunal och regional medfinansiering där de kommuner och regioner som får ut mest nytta av Västlänken kommer att vara med och betala, detta sker också delvis genom vägtullar i Göteborg (Trafikverket, 2022b). År 2009 står det klart vilka som är med i Västsvenska paketet samt att Västlänken kommer finansieras av dem, med en uppskattad kostnad på 20 miljarder kronor i 2009 års prinsnivå (Trafikverket, 2023a). År 2011 började man ta offerter och skriva avtal med entreprenörer, en järnvägsplan gjordes upp och siktet var inställt på att påbörja bygget 2018 (Trafikverket, 2023a). År 2017 vann järnvägsplanen laga kraft, det vill säga den blev godkänd och bygget kunde därför påbörjas enligt plan år 2018 (Trafikverket, 2023a). Sedan bygget påbörjats har en del oförutsägbara händelser uppstått, inte minst COVID-19 pandemin som måste ha påverkat arbetet och kostnaden, med utgifter för extra sjukdagar, utdraget arbete med mera. Hur planen ligger till inför öppningen 2026 är inte helt säkert nu, då man under 2023 håller på att upprätta en ny undersökning för att kontrollera situationen med Västlänken, det man dock vet är att Västlänken i sin helhet inte kommer att hinna bli klar till 2026, utan det kommer endast vara Göteborgs centralstations portion av järnvägen som är redo för driftstart (Trafikverket, 2023a).

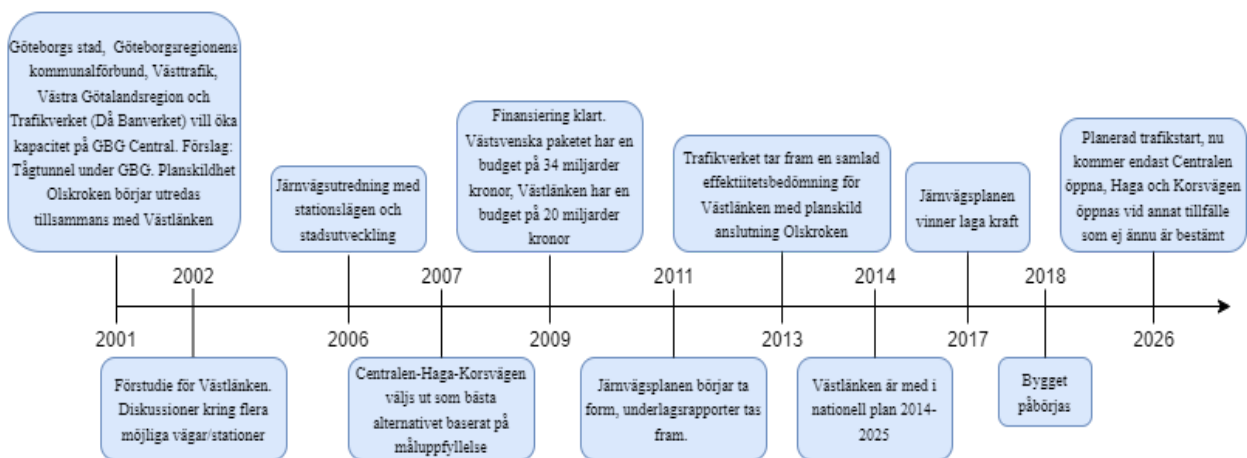


Bild 1.0 (Information från Trafikverket, 2023a).

5.2 SEB Västlänken med Planskildhet Olskroken

5.2.1 Planskildhet Olskroken

Under tiden som Västlänken började planeras, började även en lösning för Olskroken diskuteras (Trafikverket, 2022a). Åtgärden består av sex järnvägsbroar, en gångbro och tio tusen meter nya järnvägsspår med målet att förbättra framkomligheten med tåg till och från Göteborg, då Olskroken är en viktig knutpunkt för hela Västsveriges järnvägssystem (Trafikverket, 2022a).

5.2.2 Samhällsekonomisk analys

I Trafikverkets samhällsekonomiska analys används nettonuvärdeskvoten, vilket är nettonuvärdet dividerat med den samhällsekonomiska investeringskostnaden (Trafikverket, 2013a). Det användbara med detta mått är att om man har två projekt med samma nettonuvärde, kan man med hjälp av nettonuvärdeskvoten se vilken investering som förväntas ge bäst avkastning i relation till det investerade kapitalet (Davidsson & Hansson, 2019). Den samlade effektivitetsbedömningen för Västlänken gjordes 2016 tillsammans med den planskilda anslutningen i Olskroken, då

projektet vävs samman och Olskroken kräver att Västlänken byggs (Trafikverket, 2013a). För att kontrollera hur Västlänken påverkar samhällsnyttan finns det också ett jämförelsealternativ eller nollalternativ som visar effekterna som hade uppstått om man lät stationen vara som den är och inte utfört någon åtgärd (Trafikverket, 2013a). Trafikverket (2013a) bedömer i SEB:en att kapaciteten i nollalternativet är för låg med en kapacitetsbrist på sju godståg per vardag, detta innebär att den frakten istället måste ske med lastbil. De bedömer även att Västlänken med planskildhet Olskroken kommer att öka kapaciteten med sju godståg per dygn, vilket gör att åtgärderna (vars beräkning kallas utredningsalternativen) förväntas ha en överflyttning av godstransporter från lastbil till räls motsvarande sju godståg. Antalet passagerare som förväntas åka med persontåg ökar i deras beräkningar och detta påverkar också resultatet i kalkylen. När det kommer till nettonuvärdeskvoten finns det en skala där resultat lägre än 0 klassas som olönsamt och resultat över noll går från svagt lönsamt till mer lönsamt ju högre resultat man får (Trafikverket, 2013a). Nettonuvärdeskvoten från basprognosen för Västlänken ensam är -0,47 (mycket olönsamt) medan den för Västlänken och planskildhet Olskroken är -0,12, men i en känslighetsanalys där man räknar med minskat bilresande och ökat kollektivtrafikresande blir den gemensamma nettonuvärdeskvoten +0,3 (Trafikverket, 2013b). Detta förklarar Trafikverket (2013a) också i ord med att lönsamheten utifrån endast de prissatta effekterna är så pass nära noll att den klassas som osäker, där påstår de dock att de gjort försiktiga antaganden om resande och tågtrafikering och sannolikt underskattat nyttan. När man däremot gör känslighetsanalysen är Västlänken med planskildhet Olskroken att bedöma som lönsam och därtill ska också tilläggas de icke prissatta effekterna som baserat på miljö och enklare resor kan antas vara mestadels positiva (Trafikverket, 2013a).

5.2.3 Fördelningsanalys

Här analyseras hur de olika effekterna fördelas mellan olika grupper, då den samhällsekonomiska analysen inte tar hänsyn till vem som drabbas eller gynnas av de olika effekterna (Trafikverket, 2023b). Då infrastrukturinvesteringar som nämnts ovan ofta är geografiskt begränsade kan det vara värt att se exakt vart nyttorna hamnar och jämföra det med vem som sen också måste stå för kostnaden. I analysen bedöms Västra Götaland och därefter Halland som de län med störst nytta,

kommunvis så är det Göteborg med kranskommuner som gynnas mest och därefter är det ej bedömt (Trafikverket, 2023b).

5.2.4 Transportpolitisk målanalys

Det som undersöks i den transportpolitiska målanalysen är hur väl Västlänken uppfyller det övergripande transportpolitiska målet om att på ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart sätt tillgodose transportförsörjningen för näringsliv och medborgare i hela landet (Trafikverket, 2013a). Vad gäller den samhällsekonomiska effektiviteten är det den som bedömdes i den samhällsekonomiska analysen medan bidraget till hållbar utveckling bedöms utifrån ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter (Trafikverket, 2013a). Vad gäller den ekologiska hållbarheten bedömer Trafikverket (2013a) att Västlänken har en positiv påverkan på miljön baserat på att persontransporter flyttas från väg till järnväg, vilket i sin tur leder till en ökning i andelen kollektivtrafik i Västsverige och minskade utsläpp från klimatgaser. Vad gäller ekonomisk hållbarhet kan Västlänken med planskild anslutning Olskroken bedömas lönsam om andelen kollektivtrafik ökar, till det räknas också de troligtvis positiva icke-prissatta effekterna och de tar också med i beräkningen hur medfinansieringen av det Västsvenska paketets parter indikerar en betalningsvilja som motsvarar regional ekonomisk nytta som parterna anser att Västlänken har.

5.3 Varför Centralen-Haga-Korsvägen?

2006 utfördes en järnvägsutredning för Västlänkens stationslägen och stadsutveckling av Trafikverket (då Banverket). I denna diskuteras de alternativ som utretts för Västlänken och dessa är Haga-Chalmers, Haga-korsvägen och Korsvägen. Utöver dessa nämner de att de också räknat på nollalternativet, även kallat jämförelsealternativet, samt ett alternativ till Västlänken som kallas förstärkningsalternativet. I rapporten beskrivs att förstärkningsalternativet inte involverar någon underjordisk järnväg, utan man fortsätter använda sig av den säckstation som Göteborgs centralstation är idag. Planen för jämförelsealternativet beskrivs här istället som att man utvidgar ytan för Göteborgs centralstation och lägger till två nya spår, med tillräckligt mycket mark för att senare utvidga med ytterligare åtta spår. Detta skulle kräva en förflyttning av existerande

byggnader på området samt leda till att det blir svårare att använda sig av ytan inne i Göteborgs innerstad kring stationen för att vidare utveckla staden (Banverket, 2006). I Banverkets (2006) järnvägsutredning kommer de efter att de gjort sin undersökning och jämfört alternativen baserat på målpuppfyllelsen för lokalisering, markanvändning och gestaltning fram till att utredningsalternativ Haga-Korsvägen är det bästa alternativet, tillsammans med utredningsalternativ Korsvägen och det är svårt att skilja mellan nyttan på de båda utredningsalternativen.

5.4 Västsvenska Paketet

Det Västsvenska paketet är “en finansieringslösning för infrastruktur som bidrar till att Västsverige kan växa och utvecklas” (Trafikverket, 2022, n.p.). Under 00-talet blev det tydligt att Västra Götalandsregionens kollektivtrafik inte var på en hållbar nivå och inför regeringens nationella plan 2010-2021 behövde de titta på regional medfinansiering, vilket efter förhandlingar med olika regioner och kommuner ledde till det Västsvenska Paketet (Trafikverket, 2022b). Västsvenska paketets parter är Västra Götalandsregionen, Region Halland, Göteborgs stad, Göteborgsregionen, Västtrafik och Trafikverket och de har en budget på 34 miljarder kronor i 2009 års nivå som ska användas till projekt över ca 20 år, där Västlänken, med sin budget på 20 miljarder, är den största (Trafikverket, 2022b). En del av finansieringen av det Västsvenska paketet är trängselskatten i Göteborg, andra positiva effekter av trängselskatten är minskad biltrafik i staden, med enklare framkomlighet och minskade utsläpp (Trafikverket, 2022b).

6. Diskussion

Baserat på hur det ska gå till vid val av infrastrukturella projekt i Sverige, borde vi kunna lita på att regeringen gjort upp en ekonomisk plan och satt upp vilka mål projektet bör uppnå, att de sedan får en ordentligt genomförd SEB för varje projekt de funderat över och att de slutligen väljer projekt utifrån vilket/vilka projekt som har högst nettonuvärdeskvot (för lönsamhet krävs en nettonuvärdeskvot på minst 0,5) och bäst måluppfyllelse. Gör de detta ska det vara säkert att de gjort allt de kan för att välja de mest samhällsekonomiskt lönsamma projekten de kan och att skattebetalarna får ut maximal nytta per skattekrona. Stämmer detta för fallet med Västlänken? Baserat på det som diskuterats ovan finns det flera anledningar att tro att systemet inte är så enkelt och organiserat, då det i nästan varje steg finns saker som kan gå fel på ett sätt som påverkar vilka projekt som väljs.

6.1 Används rätt diskonteringsränta?

Om vi tittar på den samhällsekonomiska analysen för Västlänken finns det redan här skäl att misstänka att saker inte står helt rätt till. Diskonteringsräntan är som tidigare nämnt 3,5 för alla infrastrukturella projekt i Sverige, men Hansson (2017) anser att risken för järnväg är så pass mycket högre att det också bör speglas i diskonteringsräntan. Om hennes bedömningar kring skillnader i risk stämmer, bör diskonteringsräntan för Västlänken vara högre och resultatet för nettonuvärdeskvoten också vara mycket lägre. Baserat på hur lönsamheten av den samhällsekonomiska analysen beskrivs ha osäker lönsamhet när de prissatta effekterna mäts i Trafikverkets SEB (2013), kan en högre (och enligt Hansson (2017) mer korrekt) diskonteringsränta vara av så pass stor betydelse att endast de prissatta effekterna ger ett resultat som är olönsamt. Trafikverket (2013) har redan valt att räkna ut SEB:en för Västlänken tillsammans med planskildhet Olskroken för att få en bättre nettonuvärdeskvot. Planskildhet Olskroken är också järnvägsinfrastruktur och bör därmed också omfattas av Hanssons (2017) åsikt om högre risk och diskonteringsränta.

6.2 Beräknas rätt kostnader?

Utöver detta har det i punkt 4 i denna uppsats diskuterats ytterligare exempel på varför den samhällsekonomiska analysen inte nödvändigtvis är så pålitlig som man kan hoppas. Dels hur Flyvbjerg (2005) kommit fram till hur stor andel av projekt av detta slag som beräknar kostnaden betydligt lägre än vad den är i verkligheten. Ifall detta är applicerbart på fallet Västlänken ges också en felaktig bild i uppskattningen jämfört med vad det slutgiltiga resultatet kommer att bli. Har Trafikverket tagit åtgärder för att förhindra detta? De har i sin budget på 20 miljarder kronor räknat med 2,3 miljarder kronor som buffert för oförutsedda effekter (Trafikverket, 2014). Detta betyder att de utöver vad de tror att Västlänken med säkerhet kommer att kosta, har lagt till en buffert som motsvarar ca 13 procent av denna kostnad, vilket är en bra start, men om Flyvbjergs (2005) beräkningar stämmer är genomsnittet för kostnadsöverskridanden 44,7 procent, så den buffert de har gör situationen bättre, men om Västlänken landar på genomsnittet är bilden av kostnaden ändå snedvriden. Dock går det ej att bortse från standardavvikelsen på 38,4 procent och Västlänken kan mycket väl hamna i nederkanten där en buffert på 13 procent täcker överskottskostnaden. Å andra sidan kan Västlänken också hamna i överkanten av kostnadsöverskridanden och då kommer 13 procent inte göra mycket alls för att hålla budgeten. Det får dock ses som positivt att Trafikverket har med denna buffert i budgeten då det är ett försök att skydda sig mot en överdrivet optimistisk vy på Västlänkens kostnader. En annan sak som får ses som positiv är att det är Trafikverket som utför den samhällsekonomiska analysen och inte regeringen själva. Om man som Flyvbjerg (2005) antar att majoriteten av fel i kalkylerna kommer från medvetna beslut för att få igenom sitt projekt, måste det faktum att Trafikverket utför analysen innebära att risken att det sitter politiker som bara bestämt vill lämna efter sig stora projekt någorlunda minskar. Förutsatt att inte de på Trafikverket som utför den samhällsekonomiska analysen själva gynnas av att få igenom projektet oberoende av den sanna samhällsnyttan. Även Flyvbjergs (2005) tankar kring optimism bias kan förbättras av att det är två olika enheter som kommer fram till vilka projekt som ska tas fram och som genomför rapporten. Då Trafikverket genomför alla samlade effektivitetsbedömningar kan man tänka sig att de har som mål att genomföra korrekta undersökningar, då samtliga av deras undersökningar jämförs med varandra.

6.3 Beräknas rätt nyttor?

I Trafikverkets samlade effektbedömning av Västlänken med planskildhet Olskroken (2013) nämner de hur de gjort en försiktig skattning av antalet resenärer och att det troligtvis kommer att vara fler som reser än man räknat med. Då de prissatta nyttorna inte tydligt avgör vare sig Västlänken är lönsamt eller ej, hänger en stor del av analysen på att de icke-prissatta effekterna bedöms som lönsamma. Det faktum att Trafikverket (2013) anser att de gjort en bedömning utifrån en underskattad nivå av resande visar tecken på att de inte vill öka resultatet baserat på politisk-ekonomiska anledningar. Om något hade de väl i så fall tagit det högsta antalet man rimligtvis kunde uppskatta. Flyvbjergs (2005) undersökning visade visserligen att man ofta gjorde stora misstag i beräkningen av antalet resande, men han kom också fram till att den främsta anledningen till misstagen är medvetna val. Så, om Västlänken skulle visa sig vara ett fall helt utan politisk-ekonomiska incitament att överskatta antalet i kalkylen, är det inte helt otänkbart att skattningen skulle vara korrekt. Om skattningen är för låg, så som Trafikverket (2005) misstänker, blir också de positiva effekterna större än vad man antagit i den samlade effektbedömningen. Om Trafikverkets låga skattning däremot ändå är en överskattning, säg att den skattning de anser mer trolig följer Flyvbjergs (2005) genomsnitt på en felberäkning där man räknar med mer är dubbelt så många resande än verkligheten, men de räknar ner den till den försiktiga beräkningen, då kanske deras överskott bara är 50 procent över det sanna värdet, men det är ändå en överskattning. Det går inte att veta i förväg, men det faktum att de valt det lägre värdet tyder på att de misstag som i så fall sker inte är medvetna.

6.4 Finansiering

En annan faktor som påverkar hur ett projekt som inte är mest samhällsekonomiskt lönsamt ändå kan bli valt är vilken typ av finansiering som används. I Västlänkens fall är det inte enbart statskassan som betalar, utan projektet betalas som nämns ovan av Västsvenska paketet genom medfinansiering och höjda brukaravgifter i form av trängselskatten i Göteborg. Att projektet medfinansieras kan, som Davidsson & Hansson (2019) nämner, visa hur mycket nytta de lokala och regionala finansiärerna anser att de får från Västlänken, vilket även återspeglas i den samlade effektbedömningen som Trafikverket (2013) utfört. Däremot leder det också till att Västlänken ser mer samhällsekonomiskt effektiv ut än vad den hade gjort om den fulla kostnaden skulle tas

från statskassan. En annan aspekt av medfinansieringen är att Trafikverket står som en del av Västsvenska paketet, detta skulle kunna vara ett incitament att vara kostnadseffektiv i skattningen och planeringen av Västlänken enligt de principer som Davidsson och Hansson (2019) lagt fram, angående hur de som är delaktiga i finansieringen är mer försiktiga med investeringen.

6.5 Övriga faktorer

Även om man skulle utgå från att Trafikverket gör allt de kan för att få fram rätt nettonuvärdeskvot, att de helt saknar optimism bias och de inte förskönar sina resultat, är det inte säkert att alla inblandade parter tänker på samma sätt. De entreprenörer och företag som tävlar om kontrakt för att få bygga Västlänken kan utföra precis det som Trafikverket i detta fall försökt undvika. Det känns efter det Flyvbjerg (2005) diskuterat, med politisk-ekonomiska incitament att försköna undersökningar, uppenbart att de företag som tävlar om kontrakt kan drabbas av samma effekter. I så fall skulle Trafikverket kunna stöta på problem i flera skeden: Under planeringen och upprättandet av budgeten kan de få en optimistisk eller helt enkelt felaktig bild av vad det kommer att kosta att bygga Västlänken. Sedan när budgeten väl godkänts och företagen vet vilken summa de måste kunna bygga Västlänken för, kan de lätt skriva offerter så att det ser ut som att de kommer att hålla budgeten, bara för att få kontraktet och sedan dra över budgeten. Detta är svårt för Trafikverket att påverka, men det kan ändå påverka resultatet i cost-benefit analysen. Med samma logik skulle man dock kunna tänka sig att detta händer för alla fall där någonting ska byggas, så detta skulle kunna jämma ut sig mellan olika projekt. Enligt Börjesson och Eliassons rapport (2015) framkommer det också hur regeringen vid stora infrastrukturella projekt inte lägger mycket vikt vid vilka projekt som godkänns baserat på samhällsekonomiska analysen och nettonuvärdeskvoten. Det får inte heller glömmas att en stor del av de positiva nyttorna kommer från miljöaspekter, som det ökade antalet resande i kollektivtrafik eller minskad transport via lastbil medför.

6.6 Sammanfattning

Så, vi har tittat på några effekter som kan påverka valet av infrastruktur. Vi borde kunna lita på att regeringen väljer rätt, men vi har ovan fått flertalet olika anledningar till varför det kan vara fel i kalkylerna, både medvetet och omedvetet, men också hur det finns skäl att tro att det inte alltid är

en opartisk bedömning av de resultat man får in, utan finansiella incitament eller politiska åsikter kan påverka vilka åtgärder som genomförs. Missberäkningar kan ske på flera plan, först har regeringen satt en fast diskonteringsränta för samtliga infrastrukturinvesteringar, vilket om den är fel mer troligt leder till lägre nytta och lägre nettonuvärdeskvot. Sedan kan antalet resande vara felbedömt, här står det att se om de överskattat antalet likt de andra projekt som Flyvbjerg studerat, eller om det stämmer som Trafikverket (2013) säger, att de gjort en blygsam bedömning och nyttan egentligen kommer att vara högre i slutändan. Påverkan av medfinansiering på värderingen av Västlänken har med största sannolikhet påverkat beslutet att ta med den i regeringens nationella plan, men betalningsviljan tyder också på förväntad nytta för finansörerna.

7. Slutsats

Att döma av Västlänkens samlade effektbedömning och det faktum att Västlänken i detta nu håller på att byggas, är det uppenbart att projektet blivit klassat som lönsamt nog att väga upp för kostnaderna. I denna uppsats blir dock en sak väldigt tydlig: Att regeringen valt ut ett transportinfrastrukturprojekt betyder inte att det är det mest samhällsekonomiskt effektiva alternativet, eller ens att det är samhällsekonomiskt lönsamt. Anledningar att tvivla över lönsamheten är:

- **Diskonteringsräntan.** Den har satts på ett sätt som inte speglar hur risken varierar mellan olika projekt. Det finns på grund av den fasta diskonteringsräntan inget sätt att se någon skillnad på riskerna i den samhällsekonomiska analysen för infrastrukturella projekt. Då Västlänken är en stor investering i järnväg hade en mer korrekt diskonteringsränta troligtvis visat att investeringen är mindre lönsam än man räknat med.
- **Medfinansieringen från Västsvenska paketet.** Kommunal och regional medfinansiering gör att lönsamheten för regeringen att utföra ett projekt stiger, men det betyder inte att de pengar de lägger inte kunnat nyttjas bättre på annan front. Betalningsviljan från Västsvenska paketets parter kan också komma från att de är tätbebyggda områden som har lätt att medfinansiera stora summor, även om andra, glesare områden kan ha en totalt sett större betalningsvilja, men inte har samma förmåga att gå ihop och samarbeta.
- **Optimism bias och Politisk-ekonomiska incitament.** Flyvbjergs (2005) studier visar att det finns ett mönster hos tidigare järnvägsinvesteringar av att uppskatta för höga nyttor och för låga kostnader vilket enligt honom förklaras antingen genom en för hög grad av optimism vid utredning av egna projekt eller genom aktiva beslut att försköna undersökningen för att få igenom ett förslag av antingen politiska eller ekonomiska incitament. Genom att bedöma kostnaderna som lägre, eller antalet resande som högre, ges en snedvriden bild av cost-benefit analysen. Detta riskerar inte endast att hända i de egna beräkningarna av Västlänkens nyttor och kostnader, utan offerter från utomstående parter kan tänkas drabbas av samma problematik, vilket ger en för låg bild av kostnaderna.
- **Ineffektiv prioritering av projekt.** Börjesson och Eliasson (2015) visar att det inte finns

något samband mellan de mest samhällsekonomiskt effektiva infrastrukturella projekten och de som väljs ut för att genomföras. Västlänken är ett stort projekt och det går därför inte att anta att regeringen valt den mest samhällsekonomiskt lönsamma lösningen.

Det finns också anledningar till varför Västlänken kan tros stå utanför dessa antaganden och som gör att det känns mer troligt att Trafikverket (2013) i sin utredning utfört arbetet korrekt:

- **Diskonteringsräntan har valts av en anledning.** Diskonteringsräntan är densamma för samtliga infrastrukturinvesteringar och det eliminerar risken att den används för att snedvrider bilden av investeringen. Då syftet med Västlänken är att öka andelen kollektivtrafik i Västra Götaland och man vill minska utsläpp är järnväg den naturliga lösningen. Därför är det troligt att samtliga lösningar på problemet hade behövt en högre diskonteringsränta, men den är svår att sätta från fall till fall, så det kan ha jämnat ut sig mellan alternativen i slutändan.
- **Betalningsviljan.** Medfinansiering av kommuner och regioner kräver att det finns en regional och kommunal betalningsvilja. Denna betalningsvilja kan, precis som den gjort i den samlade effektbedömningen från Trafikverket (2015), sätta ett monetärt värde på nyttan medfinansierarna anser att de kommer ta del av.
- **Trafikverket utför alla samlade effektbedömningar.** När det kommer till infrastrukturella investeringar utförs samtliga SEB:ar av samma enhet, vilket gör att de jämförs med varandra, men i slutändan är det ändå bara planer som Trafikverket tagit fram som kan väljas om pengarna redan är öronmärkta för infrastruktur. Som fallet var för Västlänken var det redan tydligt att det behövdes någon slags transportinfrastrukturell lösning, samt att ny järnväg är den självklara lösningen, så i det fallet bör incitament för Trafikverket att försköna resultaten minska. Trafikverket (2015) påstår också själva att de varit försiktiga i sin bedömning av förväntat antal resande och att det troligt kommer bli större nytta än man räknat med i SEB:en.
- **Beräkningen var positiv.** Trots att det i denna uppsats diskuterats huruvida regeringen väljer investeringar baserat på samhällseffektivitet eller ej bedömdes Västlänken som lönsam när både prissatta och icke-prissatta effekter tagits med. Regeringen har i detta fall gjort sitt val baserat på att Västlänken ansågs vara lönsam.

Baserat på de teorier och den data som framförts i denna uppsats verkar det troligare än inte att den samlade effektbedömningen för Västlänken i verkligheten bör vara lägre än den framställts som. Det är inte nödvändigtvis så att samtliga teorier som leder till tvivel kring resultatet stämmer, men om enbart en eller två av de större effekterna stämmer, blir påverkan på nettonuvärdeskvoten negativ. Diskonteringsräntan och en för låg uppskattning av kostnaderna är troligt de största effekterna på nettonuvärdeskvoten. Det behöver också tas i beaktning att Västlänken är en lösning på problemet med att Göteborgs centralstation saknar kapacitet att utöka kollektivtrafiken och flera varianter av projektet bedömdes innan man slutligen landade i Haga-Korsvägen. Att bedöma om Västlänken är lönsam får därför också baseras på att det inte fanns många andra alternativ än de som utretts. Till detta hör också de icke-prissatta effekter som inte kunnat tas upp i denna uppsats samt de effekter som man inte ens kan räkna med i förväg. Enbart baserat på informationen i denna uppsats och enbart de prissatta effekterna finns det skäl att fundera över hur Västlänken blivit valt att genomföras. Även i den offentliga utredningen (Trafikverket, 2013), är lönsamheten osäker av de prissatta effekterna och det är därför troligt att det sanna värdet lutar närmre olönsamt, men beroende på storleken av de icke-prissatta effekterna kan Västlänken ses som en god investering för samhället och utvecklingen av kollektivtrafiken i Västsverige.

Referenslista

Andersson, M., Berell, H., Ericsson, J., Borges, K.E., Hansson, Å. och Sjöstrand, M., (2017), Finansiering av stora infrastrukturinvesteringar. Working paper 2017:2

Banverket. (2006). Stationslägen och Stadsutveckling. Banverket

Börjesson, M. och Eliasson, J., (2015), Kostnadseffektivitet i valet av infrastrukturinvesteringar, Studier i finanspolitik 2015/1, Underlagsrapport till Finanspolitiska rådet.

Davidsson, S., Hansson, Å. (2019). Att Bygga Rätt Infrastruktur: Vilken transportinfrastruktur lönar sig och hur bör den finansieras? Fores.

Eisenhardt, K. M., (1989), Agency theory: An assessment and review. Academy of Management Review, 14(1), 57–74.

Trafikverket. (2023a). Västlänken. Tillgänglig online:

<https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-vastra-gotalands-lan/vastlanken/#tidslinje>

[Hämtad 26 April 2023]

Flyvbjerg, B. (2005). Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, causes, cures. World Bank Policy Research Paper.

Hansson, Å. (2017). Är det Lönt att Välja Tåget: Hur bör höghastighetsjärnväg finansieras? Fores.

Trafikverket. (2013a). Västlänken med Planskildhet Olskroken, VVA 119 och JVA205 (pdf).

Tillgänglig på:

https://bransch.trafikverket.se/TrvSeFiler/Samhallsekonomiskt_beslutsunderlag/Region_Vast/Region%20V%C3%A4st/3%20Investering/VVA119%20JVA205%20V%C3%A4st%C3%A4nken%20planskildhet%20Olskroken/vva_119_vastlanken_jva205_olskroken_planskildhet_seb_130503_g.pdf [Hämtad 3 Maj 2023]

Trafikverket. (2013b). Västlänken. Sammanhang och effekter. Trafikverket.

Trafikverket. (2014). Kostnadsbedömning Västlänken. Trafikverket.

Trafikverket. (2016). Fastställelse av Järnvägsplan för Västlänken, Göteborgs och Mölndals kommuner, Västra Götalands Län. Trafikverket.

Trafikverket. (2022a). Olskroken Planskildhet. Tillgänglig online:

<https://www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-vastra-gotalands-lan/olskroken-planskildhet/> [Hämtad 3 Maj 2023]

Trafikverket. (2022b). Västsvenska Paketet. Tillgänglig online:

<https://bransch.trafikverket.se/vastsvenskapaketet> [Hämtad 10 Maj]

Trafikverket. (2023b). Metod för Samlad Effektbedömning. Tillgänglig online:

<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Metod-for-samlad-effektbedomning/> [Hämtad 17 Maj 2023]