



Christer Lundin
Trafikavdelningen
Tel: 508 263 71
christer.lundin@gfk.stockholm.se

2000-12-27

Dnr 00-320-4093:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Nya vägar till vägar och järnvägar? Remiss av rapport från Riksdagens revisorer

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden överlämnar och åberopar kontorets tjänsteutlåtande som yttrande över remissen

Olle Zetterberg

Monica Hildingson

SAMMANFATTNING

Riksdagens revisorer har i en rapport med rubriken ”Nya vägar till vägar och järnvägar?” gjort en genomgång av alternativ finansiering av vägar och järnvägar. Med extern hjälp har man studerat fyra stora infrastrukturprojekt, nämligen Arlandabanan, Botniabanan, Citytunneln i Malmö och Södra länken. Granskningen av Södra länken har gjorts av professor Jan Owen Jansson vid Linköpings Universitet.

Revisorerna ställer frågan om projekten med alternativ finansiering har en godtagbar samhällsekonomisk lönsamhet och därmed skulle ha kunnat komma till utförande även med normal anslagstilldelning. Revisorernas slutsats är att det finns brister i det samhällsekonomiska underlaget för besluten om de studerade väg- och järnvägsinvesteringarna och att det

\\web01\inetpub\gfk.yourvoice.se\work\2001-01-23\Tjut\44.doc

Bilaga 1: Utdrag från Rapport 2000/01:5 från Riksdagens revisorer:
“Nya vägar till vägar och järnvägar?” (Förord, innehållsförteckning
och sammanfattning)

innebär en risk för att beslut fattas som kan medföra samhällsekonomiska förluster.

Beslutet att genomföra Södra länken grundades enligt kontorets uppfattning på ett tillräckligt omfattande och ingående beslutsunderlag, vilket innefattade både en s.k. utökad miljöprovning och samhällsekonomiska kalkyler. Kalkylerna visade att projektet Södra länken var olönsamt, vilket Jan Owen Jansson i sin granskning anser delvis bero på höga investeringskostnader för vägtunnlarna.

Enligt kontorets uppfattning fanns det inte brister i det samhällsekonomiska underlaget för besluten om Södra länken. Beslutet om genomförande togs med kännedom om att den samhällsekonomiska kalkylen visade på ett underskott. Uppenbarligen bedömde man att nyttan av projektet var större än vad som kunde kvantifieras i kalkylen.

Det är enligt kontorets uppfattning inte ovanligt att många beslut som rör människors välfärd, såväl i en storstad som på andra håll, inte kan på ett enkelt sätt kvantifieras och lönsamhetsbedömas i en samhällsekonomisk kalkyl.

Enligt revisorerna bör vidare kraven på beslutsunderlag för projekt med alternativ finansiering i princip vara desamma som de krav som ställs på underlag för projekt i den ordinarie planeringsprocessen. Detta villkor är uppfyllt vad gäller Södra länken. Redan i början av 1990-talet ingick nämligen delar av Södra länken i Vägverkets investeringsplaner.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Riksdagens revisorer har gjort en granskning av väg- och järnvägsinvesteringar med alternativ finansiering, d.v.s. med annan finansiering än anslagsfinansiering. Till stöd för sin granskning har revisorerna uppdragit åt fyra professorer och lektorer i nationalekonomi att var och en studera en stor infrastrukturinvestering, nämligen Arlandabanan, Botniabanan, Citytunneln i Malmö och Södra länken.

Riksdagens revisorer redovisar sin granskning av alternativ finansiering i sin rapport 2000/01:5 som har getts titeln "Nya vägar till vägar och järnvägar?". Studierna över de fyra stora infrastrukturinvesteringarna redovisas som bilagor till rapporten.

Rapporten har sänts på remiss till drygt 20 berörda myndigheter och organisationer, bl. a. Stockholms stad. Revisorerna avser att därefter utforma sitt slutliga ställningstagande i en skrivelse till riksdagen.

Stadens remisstid går ut den 5 januari 2001. Detta tjänsteutlåtande har därför underhand tillställts gatu- och fastighetsroteln.

I bilaga till tjänsteutlåtandet redovisas rapportens förord, innehållsförteckning och sammanfattning.

Revisorernas rapport

Inledningsvis konstaterar revisorerna att såväl större vägar som stomjärnvägar har staten som huvudman, d.v.s. Vägverket respektive Banverket. Normalt svarar dessa två myndigheter för väg- respektive järnvägsinvesteringarna genom årliga anslag, som på regeringens förslag beslutas av riksdagen.

Då man på många håll anser att anslagsfinansieringen är otillräcklig för att tillgodose behovet av kapacitetsstarka, säkra och miljömässigt acceptabla vägar och järnvägar har frågan om alternativ finansiering aktualiserats. I revisorernas rapport görs en genomgång av olika slag av alternativ finansiering och en genomgång av projekt som kommit till stånd eller är under utförande med alternativ finansiering. Som nämnts har man även, med extern hjälp, särskilt studerat fyra stora infrastrukturprojekt, nämligen Arlandabanan, Botniabanan, Citytunneln i Malmö och Södra länken.

Revisorerna ställer frågan om de projekt som har kommit till stånd eller är under utförande med alternativ finansiering också är projekt som har en godtagbar samhällsekonomisk lönsamhet och som därmed skulle ha kunnat komma till utförande även med normal anslagstilldelning.

Revisorerna slutsats i denna fråga är att det finns brister i det samhällsekonomiska underlaget för besluten om de studerade väg- och järnvägsinvesteringarna och att det innebär en risk för att beslut fattas som kan medföra samhällsekonomiska förluster. Enligt revisorerna bör regeringens krav på beslutsunderlag för projekt med alternativ finansiering i princip vara desamma som de krav som ställs på Vägverkets och Banverkets underlag för projekt i den ordinarie planeringsprocessen.

Den bilaga till revisorernas rapport som omfattar granskningen av de samhällsekonomiska kalkylerna för Södra länken har skrivits av professor Jan Owen Jansson vid Linköpings universitet. Jan Owen Jansson är starkt kritisk till att projektet Södra länken har kommit till stånd. Jansson hänvisar till att projektet var en del i Dennisöverenskommelsen och hävdar att den enda klart lönsamma åtgärden från samhällsekonomisk synpunkt i denna överenskommelse var biltullarna. Vägprojekten som tillsammans skulle utgöra Ringen och den Yttre Tvärleden är enligt Jansson alla olönsamma, var för sig liksom i kombinationer.

En bidragande orsak till att vägprojekten är samhällsekonomiskt olönsamma är enligt Jan Owen Jansson den stora andelen tunnellsättningar. Att anlägga vägar i tunnlar är många gånger dyrare än att anlägga vägar i markplanet. Eftersom man av miljöskäl inte kan anlägga vägarna i ytläge bör man enligt Jansson söka andra lösningar på trafikproblemen än att förlägga trafikleder i tunnlar. Några konkreta förslag på sådana alternativa lösningar redovisas inte, utan Jansson konstaterar endast att frågeställningen ligger utanför den granskningsuppgift som han har erhållit.

I sin granskning av Södra länken hänvisar Jansson till två genomförda samhällsekonomiska kalkyler för Södra länken, den enda utförd av Inregia (1996) och den andra av Transek (1998). I kalkylerna kommer man fram till olika resultat. Enligt båda kalkylerna är dock Södra länken samhällsekonomiskt olönsam. Skillnaderna i de två kalkylerna beror delvis på skilda antaganden om värderingar av tid, olyckor och avgasutsläpp men en viktig orsak till skillnaderna beror enligt Jansson på antaganden om den framtida trafikens storlek. Jansson konstaterar att det är svårt för en utomstående granskare att ordentligt kunna syna de avgörande trafikberäkningsstegen i konsulternas kalkylarbete.

I sitt slutord i granskningen konstaterar Jansson att kalkylen som utvisar att Södra länken var samhällsekonomiskt klart olönsam fanns tillgänglig när man tog beslutet att genomföra projektet. Att beslutsfattarna tog ett genomförandebeslut kan bero på att man inte kände till kalkylen, att man inte brydde sig om den eller att man inte hade tilltro till kalkylen. Jansson framhåller att det är viktigt att trafikberäkningarna måste redovisas öppet för att göra en utvärdering möjlig och för att få ett successivt kunskapslyft.

Analys

Inledningsvis kan kontoret konstatera att det i revisorernas rapport Nya vägar till vägar och järnvägar? inte är fråga om enbart helt nya finansieringsvägar, d.v.s. inte helt och hållet en alternativ finansiering i stället för en anslagsfinansiering i statsbudgeten. Inget av de fyra speciellt studerade stora infrastrukturprojekten är ett helt alternativt finansierat projekt utan samtliga projekt finns med i statsbudgeten på olika sätt.

Arlandabanan, som öppnades för trafik i slutet av 1999, har en betydande intäktssida genom resenärernas biljetter, vilka ligger helt utanför statsbudgeten. När avtalen om Arlandabanan träffades kunde dock inte biljettintäkterna bära hela investeringen, utan delar av investeringen har därför finansierats via statsbudgeten.

För både Botniabanan och Citytunneln i Malmö pågår för närvarande tillåtlighetsprövning av projekten. Enligt redovisade kalkyler kommer endast en relativt liten andel av de erforderliga investeringsmedlen att kunna balanseras mot framtida inkomster från tågpassagerare och, vad gäller Botniabanan, godstrafiken. Eftersom dessa två projekt inte har någon direkt koppling till stockholmsområdet finns det inte anledning för kontoret att närmare kommentera dem.

Kontorets kommentarer till revisorernas rapport begränsas därför till att i första hand avse vad som i rapporten tas upp om Södra länken och därmed sammanhängande frågor.

Enligt kontorets uppfattning fanns det ett tillräckligt omfattande och ingående beslutsunderlag om Södra länken och dess konsekvenser i olika avseenden när det slutliga genomförandebeslutet togs. Olika alternativ prövades, och i början av 1990-talet uppnåddes en bred enighet om att huvuddelen av Södra länken måste förläggas i tunnel.

Under 1995/96 genomförde staden en s.k. utökad miljöprövning av Södra länken i samarbete med miljöorganisationerna. Samtidigt uppdrog staden till konsultföretaget Inregia att genomföra den samhällsekonomiska kalkyl för Södra länken, som nu har granskats av professor Jan Owen Jansson.

Med den ingående kunskap om Södra länken som såväl miljöprövningen som den samhällsekonomiska kalkylen innebar, bedömde staden det som mycket angeläget att Södra länken skulle komma till utförande så snart som möjligt, bl.a. från framkomlighets-, trafiksäkerhets- och miljösynpunkt.

I december 1997 träffade staten, Stockholms stad och landstinget det finansieringsavtal som gjorde det möjligt att genomföra projektet. Södra länken beräknas öppnas för trafik år 2003 utom trafikplats Skärmarbrink med anslutningen till Nynäsvägen, som blir klar under 2004.

Kontorets synpunkter

Revisorerna slutsats i sin rapport är att det finns brister i det samhällsekonomiska underlaget för besluten om de studerade väg- och järnvägsinvesteringarna och att det innebär en risk för att beslut fattas som kan medföra samhällsekonomiska förluster.

Enligt kontorets uppfattning är denna slutsats inte giltig för projektet Södra länken. När beslutet om genomförande av Södra länken togs fanns det ett omfattande beslutsunderlag som ingående redovisade projektets konsekvenser, inklusive samhällsekonomisk kalkyl. Denna kalkyl, som var utförd av Inregia, ett välkänt och kompetent konsultföretag, uppfyller väl de krav på kvalitet och kunskap som kan ställas på en sådan samhällsekonomisk kalkyl.

Beslutet om genomförande av Södra länken togs med kännedom om att den samhällsekonomiska kalkylen visade på ett underskott. Uppenbarligen bedömde man att nyttan av projektet var större än vad som kvantifierats i kalkylen.

En viktig orsak till projektet dåliga lönsamhet är, vilket Jan Owen Jansson konstaterar i sin granskning, de höga investeringskostnaderna för vägtunnlarna. Eftersom alternativ med ytförläggning inte kan accepteras från miljösynpunkt, och andra trafiklösningar inte heller fanns att tillgå, har sålunda beslutsfattarna valt att ändå genomföra projektet.

Det är enligt kontorets uppfattning inte ovanligt att många beslut som rör människors välfärd, såväl i en storstad som på andra håll, inte kan på ett enkelt sätt kvantifieras och lönsamhetsbedömas i en samhällsekonomisk kalkyl.

Besluten att genomföra stora infrastrukturinvesteringar måste stämmas av mot de mål som riksdagen ställer upp. Det gäller en avstämning såväl mot de trafikpolitiska målen som mot andra av riksdagen uppställda mål. Det bör framhållas att de trafikpolitiska målen är mer övergripande än att bara

S

avse den samhällsekonomiska lönsamheten. Viktiga trafikpolitiska mål handlar om trafikens tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, miljö och regionalpolitisk balans. Såväl storstadsområden som landet i övrigt måste ha ett godtagbart trafiksystem.

Vad gäller projektet Södra länken torde man några år efter det trafikleden tagits i trafik kunna bedöma om nyttan av Södra länken motsvarar förväntningarna, d.v.s. om Södra länken ger betydande förbättringar för såväl boende som trafikanter, bidrar till att skapa nya arbetsplatser och bostäder för den växande befolkningen i stockholmsområdet och i övrigt bidrar till människors välbefinnande. Det bör också påpekas att Södra länken är en förutsättning för den nu pågående utbyggnaden av drygt 5 000 lägenheter i den södra delen av Hammarby sjöstad.

Ett relevant och ingående beslutsunderlag med kvalificerade kalkyler är nödvändigt att ha när man skall ta beslut om stora investeringar. Detta underlag är dock i första hand en hjälp och en vägledning för beslutsfattarna. Också fortsättningsvis måste beslutsfattarna använda sig av de erfarenheter och de visioner som de har.

Inom den offentliga sektorn tas de slutliga besluten i relativt stora församlingar. Det innebär att det är många som genom sina erfarenheter och synpunkter påverkar investeringsbesluten, inte minst vid beredningen av besluten och i debatten. Finansieringsavtalet som gjorde det möjligt att genomföra Södra länken tecknades av staten, Stockholms stad och Stockholms läns landsting. Avtalet har sålunda godkänts av riksdagen, kommunfullmäktige och landstingfullmäktige.

Enligt revisorerna bör regeringens krav på beslutsunderlag för projekt med alternativ finansiering i princip vara desamma som de krav som ställs på Vägverkets och Banverkets underlag för projekt i den ordinarie planeringsprocessen. Kontoret kan konstatera att detta villkor är uppfyllt vad gäller Södra länken. Redan i början av 1990-talet ingick nämligen Södra länken som ett projekt i Vägverkets ordinarie planeringsprocess och medel för projektet fanns upptaget i Vägverkets investeringsplaner.

Kontoret föreslår att gatu- och fastighetsnämnden som yttrande över remissen till kommunstyrelsen överlämnar och åberopar detta tjänsteutlåtande.

SLUT