

Det har nästan blivit en naturlag att brobyggen, järnvägar och andra stora infrastrukturinvesteringar som spräcker budgeten. Inte bara lite grann, utan med väldiga belopp. Miljoner, hundratals miljoner, miljarder...

De flesta av oss brukar sucka, kanske lite uppgivet: "Ja, ja. Så är det. Det blir alltid dyrare än beräknat".

Och det blir det. Åtminstone nästan alltid. Nio av tio stora infrastrukturinvesteringar spräcker

institutionen för infrastruktur, politik och planering.

– Visst finns det undantag. Men den generella bilden är att järnvägsinvesteringar brukar bli väldigt mycket dyrare än vad man från början har räknat med.

– Inte nog med det. När trafiken väl är igång blir resandet ofta klart lägre än vad kalkylerna visade innan satsningen gjordes, säger Bent Flyvbjerg.

Mönstret är, hävdar han, likartat i det tjugotal länder där han och hans kollegor har studerat stora

överdrag på i genomsnitt på 34 procent, medan vägbyggen spräckte budgeten med i sammanhanget blygsamma 20 procent i genomsnitt.

Men det räcker inte med att investeringsbudgeten spricker. När det gäller banprojekt når man nästan aldrig upp till det resande som kalkylerna förespeglar. Det innebär också att man överskattar intäkterna från trafiken.

– Nio av tio banprojekt får färre resenärer än beräknat. I genomsnitt uppgår felprocenten till 106

Lönsamt att ljuga om infrastruktursatsningar

Budgeten spricker och resenärerna sviker vid järnvägsinvesteringar

Bent Flyvbjerg är en forskare som vågar vara obekvä. Han har kartlagt mängder av stora infrastrukturinvesteringar och konstaterar att järnvägsinvesteringar nästan alltid spräcker budgeten med väldiga belopp. När trafiken väl är igång visar det sig att resenärerna inte alls blir så många som prognoserna talade om när satsningen beslutades. Alla älskar följaktligen inte Bent Flyvjergs forskningsinsatser.

Av Ulo Maasing i Köpenhamn

budgeten, ofta så att det dånar om det.

Och järnvägsinvesteringar tillhör värstingarna när det gäller att spräcka budgeten.

Verkligheten är så krass att det faktiskt lönar sig att ljuga när man vill ha igenom stora satsningar – inte minst på spårtrafik.

Nio av tio dyrare

Bent Flyvbjerg vet att det är så.

Han är professor och forskningsledare vid institutionen för samhällsutveckling och samhällsplanering vid Ålborg universitet i Danmark.

Sin tid delar han med Tekniska högskolan i Delft, Holland, där han också har en professur vid

infrastrukturprojekt. Även ett antal svenska järnvägsprojekt under de senaste årtiondena ingår i materialet.

Bent Flyvbjerg har studerat studerat närmare 260 stora infrastrukturprojekt. I nio fall av tio blev kostnaderna högre än kalkylerat.

Spårtrafik toppar listan

De största överdragen stod spårtrafikprojekten för, med ett genomsnittligt överdrag på 45 procent. Tre fjärdedelar av de 58 spårtrafikprojekt som Flyvbjerg har analyserat drog över budgeten med 24 procent eller mer.

Tunnel- och brobyggen klarade sig bättre än spårtrafiken med ett

procent, dvs prognosen när det gäller antalet resenärer överskattar det verkliga antalet med så mycket, säger Bent Flyvbjerg.

Bland de svenska projekt han har studerat finns Arlandabanan som fick mellan en tredjedel och hälften av det förväntade antalet passagerare och som överskred de kalkylerade investeringarna med 21 procent.

– Inget märkvärdigt överdrag i de här sammanhangen, kommenterar Bent Flyvbjerg.

Ett annat svenskt exempel är bygget av Grödingebanan söder

Professor Bent Flyvbjerg avslöjar sanningen om infrastrukturinvesteringar.





om Stockholm drog över budgeten med 47 procent på en budget av 2,74 miljarder i 1994 års penningvärde.

Bygget av Metron i Köpenhamn spräckte budgeten med hela 157 procent när 95 procent av projektet var klart. År 1992, fastställde det danska Folketinget budgetramarna för bygget till 2,91 miljarder danska kronor.

Samtidigt bedömde man att antalet resenärer skulle komma att ligga mellan 35 och 43 miljoner om året.

1994 visade nya analyser på tre olika alternativ som skulle komma att kosta mellan 3,9 och 5,2 miljarder DKK och ge mellan 47 och 88 miljoner årliga resenärer. Valet föll på det dyraste alternativet – men nu är räkningen uppe i ca tolv miljarder danska kronor.

Antalet resenärer har också blivit radikalt mindre än förväntat.

Ingen konspiration

Vad är då förklaringen till att stora infrastrukturprojekt ständigt spräcker kostnadsramarna och bygger på alltför optimistiska prognoser?

– Det skulle vara enkelt att tala om en konspiration mellan starka byggintressen, banker och beslutsfattare. Men så är det inte, säger Bent Flyvbjerg.

Däremot menar han att det finns en kultur hos många intressenter och som förenar dessa när det gäller att få igång stora projekt.

– Där finns politiker som vill bygga monument över sig själva, byggentreprenörer, advokater som får mycket arbete i samband med sådana projekt, konsulter, revisorer och en lång rad andra intressenter.

– Alla vet att det förhåller sig så. Helt klart finns det hos en del aktörer också ett intresse av underbudgetering. Entreprenörerna vill tex ha jobb och lägger sina bud i konkurrens med andra entreprenörer.

Men även politiker kan ha ett intresse av att underbudgetera stora projekt, hävdar Flyvbjerg. De vet att det blir förändringar under resans gång och att de kan ta betalt för dessa i efterhand. Av skattebetalarna.

Bent Flyvbjerg lyfter fram en rad faktorer som samverkar när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av stora infrastrukturprojekt:

– Redan till sin natur är de riskabla därför att de är så komplexa och tar så lång tid att planera och genomföra.

– Mycket hinner hända under tiden.

Tidsfaktorn är enligt professor Flyvbjerg också förklaringen till att järnvägsprojekt är sämre än vägprojekt på att hålla sig inom kostnadsramarna.

– Det tar längre tid att förverkliga järnvägsprojekt. Men typiskt är att de också konkurrerar med andra projekt om pengarna, vilket kan bidra till att man underbudgeterar dem.

Flyvbjerg pekar också på att många aktörer är inblandade, ofta med olika intressen: beslutsfattare, politiker, planerare osv. Dessutom förändras ofta projektens storlek och ambitionsnivå över tiden.

– Det tar man inte hänsyn till i de ekonomiska kalkylerna, vilket leder till att budgeten och andra kalkyler blir djupt missvisande.

– Resultatet av det blir i sin tur att felaktig information om kostnader, fördelar och risker blir normen.

– Av det följer att kostnaderna blir högre och nyttan mindre än man räknat med i flertalet projekt, säger Bent Flyvbjerg.

Han menar att det finns både psykologiska och politiska förklaringar till att det blir fel, både när det gäller budgetering av kostnaderna och av nyttan av stora projekt.

Den psykologiska faktorn ligger i att man är för optimistisk i sina bedömningar. Oavsiktligt visserligen, men ändå.

– Men det finns också medvetna, strategiska felbedömningar som får ett projekt att se bra ut på papperet. Kanske kan man se det som en förskönande omskrivning för att ljuga, medger Flyvbjerg.

Sanktioner

Det kanske mest överraskande i hans forskning är att kalkylerna inte har blivit bättre med åren.

– Det var nästan chockerande att konstatera att man på 70 år inte har blivit bättre när det gäller kostnaderna. När det gäller nyttan är kalkylerna lika dåliga som för 30 år sedan, säger Bent Flyvbjerg.

Slutsatsen av hans forskning är inte enligt Flyvbjerg att man ska sluta att satsa på att bygga ut spårtrafik eller annan infrastruktur.

Däremot måste kalkylerna bli bättre. ➔



Typiska rubriker om svenska infrastruktursatsningar. I det här fallet är det Uppsalas nya resecentrum som blir avsevärt dyrare än man räknat med från början samt Citytunneln i Malmö och Citybanan i Stockholm som drar iväg.

– Ett effektivt sätt är att införa sanktioner mot dem som underbudgeterar och incitament för dem som klarar att hålla sig inom ramarna. Metoden har de senaste åren använts framgångsrikt i Storbritannien, säger han.

– Att bara skriva upp budgeten innebär däremot en klar risk för att den ändå överskrids, fast på en högre nivå.

Fungerar inte

Av sin forskning drar Flyvbjerg slutsatsen att traditionell cost-benefit-analys, eller kostnad-nytta-analys, inte fungerar på den här typen av stora infrastrukturprojekt. Det är en analysmetod som används för att väga fördelar mot kostnader i samhällsprojekt.

– Det leder till att den information beslutsfattarna har till grund för sina bedömningar blir starkt felaktig.

– När man kombinerar prognoser om kostnader och om den framtida nyttan av stora transportprojekt får man fel upphöjt till två, säger han drastiskt.

Innan Bent Flyvbjerg började studera hur stora infrastrukturinvesteringar slog ekonomiskt fel fanns det just ingen forskning i ämnet, varken i Norden eller internationellt. Ändå handlar det om väldiga pengar.

– Mitt intresse väcktes när jag en kväll såg på nyheterna i TV. Där visades ett reportage om järn-

vägstunneln under Stora Bält och hur projektet överskred budgeten med 120 procent.

– Det väckte mitt intresse. Jag ville veta om fallet var unikt, berättar Bent Flyvbjerg.

Så var alltså inte fallet.

Inte okontroversiell

Flyvbjergs forskning är inte heller okontroversiell och han har fått både positiva och negativa reaktioner från olika håll.

– En växande minoritet är starkt positiv. Dit hör flera finansministerier, inräknat det brittiska finansdepartementet.

– När nuvarande premiärministern Gordon Brown var finansminister arbetade han hårt för att få bort underbudgeteringen, säger Bent Flyvbjerg.

Även stora kapitalfonder och grupper inom olika transportministerier har hört av sig och varit positiva.

– Negativa reaktioner har jag i synnerhet fått från företag som äger eller bygger infrastruktur, som Öresundsbrokonsortiet.

Det har också hänt någon gång att Flyvbjerg utsatts för direkta påtryckningar om sin forskning.

– Vid ett tillfälle sa en hög tjänsteman på det danska transportministeriet i klartext till mig att mina forskningspengar skulle frysa inne om jag kom till en slutsats som inte var passande.

– Själv blev jag mest förvånad

över att påtryckningen fördes fram så öppet, säger Bent Flyvbjerg.

– Men det stärkte endast minuppfattning att forskningen kommer att ge resultat som är både intressanta och viktiga.

De länder där Flyvbjergs arbete har väckt störst intresse är Storbritannien, Nederländerna, Danmark, Schweiz och USA. Från Sverige har tystnaden nästan varit total.

– Det svenska Näringsdepartementet hörde av sig tidigt. Men sedan har inget skett, säger Flyvbjerg.

Han konstaterar att det är ytterst ovanligt att stora infrastrukturprojekt avbryts när kostnaderna börjar rusa iväg, även om det i Asien finns exempel på det.

– Däremot finns det en växande medvetenhet om att man måste se på projekten i ett längre perspektiv, över hela deras livscykel.

– Typiskt är ändå att man vid stora infrastrukturprojekt inte ser på hur den framtida driften ska klaras ekonomiskt, påpekar Flyvbjerg.

Där ligger ändå den allra största kostnaden.

– Drift, underhåll, avveckling och reinvestering är normalt en långt större kostnad än den ursprungliga investeringen.

– Ett klart problem i sammanhanget är att politiker väljs på fyra år, medan stora projekt tar 10–15 år att förverkliga. Det för med sig att de politiker som fattar beslut om projekten inte behöver ta konsekvenserna av slutnotan.



– Det finns ett växande positivt intresse för min forskning, säger professor Bent Flyvbjerg.

Branschens nyhetsledare finns också på nätet:

www.rt-forum.com