

## Behövs större satsningar på infrastruktur?

**BOKANMÄLAN** *Investeringar in blanco?* är en nytorkomen, angelägen rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). I sitt förord påminner ESO:s nye ordförande, riksgäldsdirektör Hans Lindblad, om hur delar av järnvägstrafiken under vintern 2009–10 lamslogs på grund av de problem som uppkom till följd av kyla och snöstormar. Det har förekommit en hel del förseningar även vid andra tider. Det är sålunda mycket av vardagligt elände med tidsförluster och stor irritation hos allmänheten som har eldat på debatten om behovet av större satsningar på transportinfrastrukturen. Regeringen har för perioden 2014–25 avsatt 522 miljarder kr för detta ändamål, en summa som kompletteras med trängselavgifter och vägavgifter. Svenskt Näringsliv hävdar att detta är alldeles för lite och att investeringarna fram till år 2025 åtminstone borde fördubblas. Men, som Lindblad påpekar, även om åtskilliga menar att mer resurser behöver satsas visar deras bedömning av behovens omfattning en stor variation. Mot denna bakgrund är rapporten *Investeringar in blanco?* ett lovligt initiativ. Tekn dr Johan Nyström vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har enligt uppgift kommit med uppslaget till denna antologi, där ett antal kompetenta forskare diskuterar vilka satsningar som bör göras och hur de ska finansieras.

Vilket svar ger då rapporten på frågan om det är för lite och i så fall hur mycket för lite som satsas på transportinfrastrukturen? Redaktörerna säger att det vet vi inte. Mer studier behövs. Det är

ett vanligt förekommande svar från forskare som gärna vill fortsätta att forska på sina favoritområden. Detta hindrar inte att det kan vara sant. Rapporten ger hur som helst värdefulla diskussioner och konstruktiva bidrag till hur man bör gå till väga för att finna svar på dessa frågor. För det första menar redaktörerna att det inte räcker med att basera sig på makroekonomisk statistik. Slutsatserna måste grundas i bedömningar av transportprojekts lönsamhet genom att samhällsekonomiska bedömningar genomförs för dessa. För det andra föreslås att sådana kalkyler utförs inte endast för transportprojekt, som hittills har varit det dominerande, utan även inom andra områden (t ex inom vård och omsorg), så att en jämförbarhet kan uppnås när det gäller vilka satsningar på vilka områden som ger mest värde för pengarna. För det tredje menar de att tjänsterna från vägar och järnvägar är underprissatta. Därför föreslås att regeringen initierar en reform av prissättningen som ska omfatta alla trafikslag. För vägar och järnvägar föreslås höjda och differentierade skatter och avgifter. Eftersom den tunga lastbilstrafiken inte prissätts fullt ut för sina marginalkostnader föreslås att en högre kilometerskatt införs för denna. Höjda banavgifter för järnvägstrafik föreslås också. Å andra sidan bör farledsavgifterna för kustsjöfarten sänkas, eftersom dessa ligger på en avsevärt högre nivå än marginalkostnaderna (Kågeson 2011). En sådan förändring i transportslagens relativpriser skulle leda till att godstrafik flyttas över från vägar och järnvägar till sjöfart.

Rapporten utgörs av åtta bidrag från nationalekonomer med lite olika bakgrund och inriktning. Den inleds med ett kapitel av Anders Vredin, chef för stabsavdelningen vid Sveriges Riksbank. Han har tidigare haft en stor del i ansvaret för SNS Konjunkturråds rapporter. Han presenterar statistik och vi-

Lars Hultkrantz och Johan Nyström (red): *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur*, ESO-rapport 2013:5, Finansdepartementet, 2013, 199 sidor, ISBN 978-91-38-23966-7.

sar hur stor andel av nationalinkomsten som investeras i infrastruktur. Vredin är benägen att tro att det investeras för lite i infrastruktur. Rapportens redaktörer är tveksamma till denna slutsats. De menar att makroekonomisk statistik inte räcker för att avgöra detta. Jag instämmer i denna bedömning.

Tekn dr Johan Nyström granskar fyra rapporter från i tur och ordning Nutek, SNS Konjunkturråd, Konjunkturinstitutet och Trafikverket. Han visar att statistiken som dessa rapporter grundar sig på lider av stora brister. Därför blir det svårt att tolka jämförelser mellan länder och över tid. Dessutom görs det för lite av samhällsekonomiska kalkyler inom andra politikområden. Hans huvudslutsats är att vi vet för lite för att kunna göra bestämda uttalanden i frågan om större satsningar bör göras på transportinfrastrukturen.

Urban Karlström tar upp frågan om det är staten som med skattemedel ska finansiera infrastrukturen. Denna fråga behandlas utförligare av Björn Hasselgren (2013) i en särskild ESO-rapport. Då Karlström var verksam inom Kommunikationsdepartementet på 1990-talet hade han ansvar för den process som ledde fram till den s k Offentlig-Privat-Samverkan-lösningen (OPS) för Arlandabanan. Denna innebar att delar av Arlandabanan finansierades genom privata medel. Biljettpriserna bestäms av banans privata operatör efter styckkostnaderna. Eftersom skatter för vägtrafiken mellan Stockholm och Arlanda sätts efter marginalkostnader har överströmning av bil- och busstrafik till Arlandabanan inte skett i väntad utsträckning, med uteblivna önskade positiva effekter på miljön. Det har också medfört att Arlandabanans kapacitet inte har utnyttjats fullt ut. Den privata operatören A-Train var också först nära en konkurs. En rekonstruktion med ett ägartillskott och även ett ägarbyte ägde rum (Nilsson

m fl 2008). Karlström menar dock, lite tveeggat, att OPS-lösningar kan öka effektiviteten i byggande och drift. Han förordar därför ytterligare experiment med sådana lösningar. Regeringen har enligt min mening intagit en välmotiverad, skeptisk syn på detta.

Professor Runar Brännlund från Umeå universitet konstaterar att investeringar i järnväg har ökat under senare år. En motsvarande utveckling har inte ägt rum för väginvesteringar som sålunda har nedprioriterats. Brännlund spekulerar i att orsaken kan vara överdriven tilltro till järnvägsatsningar som ett verksamt klimatpolitiskt styrmedel. Det kan vara så. Så fort Miljöpartiets språkrör uttalar sig föreslås ökade investeringar i järnvägsräls med hänvisning till goda effekter på klimatet. Men som Brännlund påpekar, de externa effekter som vägtrafiken medför för miljö och klimat har redan internaliserats genom skatter och avgifter.

Professor Lars Hultkrantz har stor erfarenhet av samhällsekonomiska bedömningar, bl a genom att delta i de återkommande revideringar som genomförs i Trafikverkets regi av kalkylmodeller i de s k ASEK-rapporterna. Han har också anlitats som expert av det norska Finansdepartementet för att se över frågor om riktlinjer för samhällsekonomiska kalkyler för olika politikområden. Hultkrantz diskuterar svåra saker som kalkylräntans storlek och hur man ska behandla skatter i samhällsekonomiska kalkyler. Han menar att den kalkylränta som tillämpas i kalkyler för transportprojekt är i lägsta laget och att den samhällsekonomiska lönsamheten därför överskattas. Vidare anser han att ett grundproblem är att det saknas övergripande riktlinjer från regeringen för hur myndigheterna ska utföra samhällsekonomiska bedömningar. Detta blir därför upp till enskilda myndigheter. Detta leder till en varierande praxis, nå-

got som försvårar jämförbarheten mellan olika politikområden. Hultkrantz visar stora insikter och beläsenhet med en omfattande referenslista. Jag saknar dock referenser till Peter Bohms pionjärarbeten om samhällsekonomiska bedömningar (1974a, 1974b, 1978).

Gro Holst Volden är forskningschef vid Norges tekniska universitet i Trondheim (NTNU). Hon har ingått som expert vid det norska Finansdepartementets översyn av riktlinjerna för samhällsekonomiska analyser. Hon diskuterar en modell med olika åtgärds paket som i Norge studeras på en översiktlig nivå. Underlagen för beslut ska vara baserade på ett mål om samhällsekonomisk effektivitet. Det bör vara en öppen process som inkluderar en kvalitetssäkring som utförs av extern expertis. Härigenom kan åtgärds paket som inte bidrar till att uppfylla de politiska målen utmönstras. Rapportens redaktörer framhåller att det kan finnas anledning att studera denna modell närmare för Sveriges räkning.

Jan Owen Jansson är professor emeritus vid Linköpings universitet. Han återkommer till sin tidigare diskussion om myten kring infrastrukturens förmåga att skapa tillväxt, den som han kallar ”The Grand Transportation Mystique”. Denna myt har sin grund i en artikel av Aschauer (1989) om detta. Jansson sågar än en gång denna myt genom att framhålla att det snarare är ökningar i tillväxten som leder till ökade investeringar i infrastruktur än tvärtom. När det gäller utbyggnader av infrastrukturen i storstäder finns det enligt Jansson anledning att i samhällsekonomiska bedömningar beakta konsekvenser för samhällsbyggandet i övrigt. Jag instämmer i detta. Exempelvis finns det ömsesidiga samband mellan utbyggnader av trafikens infrastruktur och bostadsbyggandet som bör beaktas i sådana kalkyler (Andersson 1976).

Jan-Eric Nilsson är professor i trans-

portekonomi vid VTI med stor erfarenhet av sitt ämne. I sitt bidrag analyserar han det politiska spelet om resurserna för investeringar i transportinfrastruktur. Han visar att incitamenten för olika aktörer genomgående verkar för krav på ökade resurser. I stort sett är det endast Finansdepartementet som är en motkraft. Så länge som den lokala nyttan av ett projekt är större än kravet på egen finansiering kvarstår en regions intresse för att få en större del av statliga investeringsmedel. Det ökar pressen på den statliga investeringsbudgeten. Att det finns motiv för att agera så att regionala projekt kommer till stånd är knappast en garanti för att projekten blir effektiva. Nilsson hänvisar till kritiska granskningar av stora projekt som Riksrevisionsverket (2012a, 2012b) har genomfört under senare år, bl a av Västlänken, ett olönsamt projekt som nu genomförs. Han tar också upp förslag om gigantiska investeringar i banor för höghastighetståg. Expertgruppen för miljöstudier (EMS) lät en utomstående specialist på samhällsekonomiska bedömningar genomföra en granskning av kalkylunderlaget (de Rus 2012). Denne kom fram till att sådana investeringar skulle leda till mycket stora samhällsekonomiska förluster. Lobbygrupper fortsätter trots detta som om ingenting har hänt med sina påtryckningar för att få till stånd dessa banor. Nilsson säger att en utväg vore att flytta besluten för att genomföra och bekosta projekten från statlig till regional nivå. Då skulle incitamenten för lobbygrupper minska att pressa staten på större investeringsanslag. Jag har presenterat ett förslag om regionala fastighetsskatter som införs på regional nivå för att finansiera regionala projekt (Andersson och Söderberg 2008; Andersson 2010). Ökade fastighetsvärden av investeringarna motiverar ytterligare en sådan finansieringsmodell. Pressen på ökade statliga investeringsmedel

kommer att minska och den statliga budgeten kan avlastas för merparten av sådana utgifter. Kanske är detta en politiskt omöjlig lösning i dagsläget. Men tiderna kan förändras. Nilsson framhåller att risker då kan uppkomma för att infrastrukturen konstrueras främst med de regionala väljarnas bästa för ögonen och att incitamenten för att tillgodose genomfartstrafikens behov försvagas. Men även med en modell för regional finansiering bör staten ha ett övergripande ansvar för att genomfartstrafikens behov tillgodoses. Hursomhelst är det som Nilsson säger angeläget att samhällsekonomiska bedömningar av hög kvalitet genomförs för att gallra bort olönsamma projekt. Han framhåller liksom Hultkrantz att principerna för sådana bedömningar bör vara förankrade hos Finansdepartementet och inte bestämmas av enskilda myndigheter.

Rapporten *Investeringar in blanco?* är en kompetent och läsvärd rapport som kan rekommenderas till läsning för var och en med ett intresse för den viktiga frågan om hur stora investeringarna i transportsektorns infrastruktur bör vara.

*Roland Andersson*

Nationalekonom och professor emeritus vid Enheten för bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm

## REFERENSER

Andersson, R (1976), *Study of the Interdependence between Housing and Transportation in Cities*, rapport D11:1976, Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

Andersson, R (2010), "Stora förlustprojekt. Diskussion utifrån Citybanan och höghastighetsbanor", *Ekonomisk Debatt*, årg 38, nr 3, s 53–64.

Andersson, R och B Söderberg (2008), "Regionala fastighetsskatter kan ge bättre infrastruktur", *Ekonomisk Debatt*, årg 36, nr 6, s 57–69.

Aschauer, D (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, vol 23, s 177–200.

Bohm, P (1974a), *Samhällsekonomisk effektivitet*, SNS Förlag, Stockholm (reviderad version 1986).

Bohm, P (red) (1974b), *Transportpolitiken och samhällsekonomin*, Liber Förlag, Stockholm.

Bohm, P (1978), *I samhällets intresse?*, SNS Förlag, Stockholm.

Hasselgren, B (2013), *Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering*, ESO-rapport 2013:4, Finansdepartementet, Stockholm.

Kågeson, P (2011), "Vad skulle en likabehandling av alla transportslag innebära för kustsjöfarten, miljö och behovet av infrastrukturinvesteringar?", Working Paper 2011:14, Centre for Transport Studies, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.

Nilsson, J-E, I Hultkrantz och U Karlström (2008), "The Arlanda Airport Rail Link: Lessons Learned from a Swedish Construction Project", *Review of Network Economics*, vol 7, s 77–94.

Riksrevisionsverket (2012a), *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?*, rapport 2012:21, Riksrevisionsverket, Stockholm.

Riksrevisionsverket (2012b), *Underlag och motiv för beslut i två stora infrastrukturprojekt – Västlänken och höghastighetsbanor*, rapport 2012:21, bilaga 1, Riksrevisionsverket, Stockholm.

de Rus, G (2012), *Economic Evaluation of the High Speed Rail*, EMS-rapport 2012:1, Finansdepartementet, Stockholm.