

JAN-ERIC NILSSON

Behövs mer infrastruktur?*

Under senare år har uppfattningen att investeringar i infrastruktur är av otillräcklig omfattning förts fram vid allt fler tillfällen. I den sk Näringspolitiska propositionen (proposition 1989/90:88) sägs bl a att "(r)esursbehoven ... överstiger vida de resurser som kan tilldelas sektorerna över statsbudgeten" (s 232). Synsättet ligger också till grund för de speciella utredningar om avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan inom infrastrukturuområdet och de speciella storstadsutredare som regeringen under vintern tillsatt.

Två av de argument som förts fram för denna åsikt är att infrastrukturinvesteringar verkar tillväxtbefrämjande respektive att det statskapital som finns bundet i infrastrukturen till följd av en otillräcklig investeringsnivå håller på att gröpas ur. Med utgångspunkt från en nyligen publicerad bilaga till *Långtidsutredningen 1990* vill jag med denna kommentar ifrågasätta relevansen av dessa argument.

Professor Folke Snickars vid Tekniska högskolan i Stockholm har således i bilaga 16 till LU 90 behandlat samhällets transport- och kommunikationsförsörjning (Snickars [1989]).¹ Enligt min uppfattning ger sammanställningar av det slag som redovisas i LU-bilagan inte underlag för att dra slutsatser om huruvida det är samhällsekonomiskt motiverat att utöka investeringarna i transportsektorn eller ej. Resonemangen ersätter därför inte behovet av analyser av varje enskilt investeringsprojekt. Vidare bör en samhällsekonomiskt optimal hantering av kapacitetsproblem hanteras med en kombination av

investerings- och prissättningsinstrument. Prisets betydelse för frågan om det existerar ett investeringsbehov har emellertid inte behandlats, vare sig i rapporten eller i huvuddelen av den offentliga debatten. Dessa aspekter på investeringsproblemet diskuteras i det följande.

Finns ett investeringsproblem?

Två olika slag av analyser ligger till grund för utsagan att det är samhällsekonomiskt motiverat att utöka investeringarna i transportsektorn. För det första behandlas de senaste tjugo årens utveckling av BNP och i vilken utsträckning mängden offentligt kapital påverkat tillväxttakten. Om det finns ett samband mellan storleken på den offentliga kapitalstocken och ekonomins tillväxt borde det gå att identifiera en statistisk samvariation mellan dessa faktorer. I LU-bilagan presenteras också material som redovisar total faktorproduktivitet i näringslivet och nettoförändringen av den offentliga kapitalmängden i USA 1950–85 och Sverige 1970–87 (jfr s 67 ff). Den slutsats som dras är att "det verkar sannolikt att det finns ett orsakssamband mellan de båda förloppen även om kausalitetens riktning inte kan entydigt avgöras" (s 69).

* De uppfattningar som uttrycks i artikeln är mina egna och ger inte med nödvändighet uttryck för Banverkets syn på dessa frågor.

¹ Huvuddelen av rapporten innehåller en kartläggning av transportsektorns roll i samhälls ekonomin i form av en sammanställning av empiriskt material. Dessutom görs en kritisk granskning av olika gods- och resandeprognoser på transportområdet, och avslutningsvis diskuteras målkonflikter inom transport- och kommunikationspolitiken.

Fil kand JAN-ERIC NILSSON är ekonom vid Banverket, Borlänge.

Sambandet mellan aggregerad produktivitet i den privata sektorn och olika slag av offentliga utgifter i USA analyseras också av Aschauer [1989]. En slutsats i denna uppsats är att man bör lägga stor vikt vid offentliga investeringsbeslut – särskilt vad gäller investeringar i gator och vägar, kanaler, VA-anläggningar etc – när man ska bedöma sektorns betydelse för ekonomisk tillväxt och produktivitetsförbättringar.

Observerade samband av detta slag bör emellertid av flera skäl diskuteras. Förutom kausaliteten – påverkas BNP av offentliga investeringar eller tvärt om – och andra aspekter på den allmänna osäkerheten i de aggregerade skattningarna, bör man också bedöma den faktiska innebörden av sambanden. Om man på makroplanet kan observera att exempelvis väginvesteringar tidigare givit multiplikatoreffekter i ekonomin, vad innebär detta på mikroplanet? Annorlunda uttryckt, lägger dagens vägar och deras kvalitet restriktioner på företagens produktionsbeslut, restriktioner som kan avhjälpas med investeringsmedel? Är sträckor mellan noder i vägnätet mycket längre än vad som vore möjligt att åstadkomma med investeringar, med följd att lastbilar tvingas köra onödigt långt? Är kapaciteten otillräcklig så att det ständigt uppstår köer, eller så att trafiken tvingas till kostsamma omvägar? Är vägytan så dålig att man utsätts för höga kostnader för transportskador? Är olyckor och andra oväntade trafikstörningar så vanliga att man har svårt att beräkna när transporterna ska komma fram?

Det är svårt att utifrån en svensk horisont uttala sig om kvaliteten på den amerikanska infrastrukturen och det amerikanska vägnätet. Det kan emellertid vara tänkbart att de trafikproblem som nu beskrivits skulle kunna ha gällt det svenska vägnäten under 1940- och 1950-talen. Däremot är det inte trovärdigt att beskriva dagens vägstandard på detta sätt. Min slutsats är därför att det är otill-

räckligt att basera bedömningar av framtida investeringsbehov på historiska samband mellan infrastrukturens standard och ekonomins tillväxt. Innan sådana resultat kan läggas som bas för beslut om framtiden krävs också information som klargör om förutsättningarna för sambanden fortfarande är giltiga.

För det andra redovisas investeringsvolymen i järn- och spårvägar, vägar, hamnar, luftfart etc sedan början av 1960-talet. På grundval av detta material görs försök till bedömning av framtida investeringsbehov. En variant på ansatsen är att – i analogi med beteendet hos ett privat företag – ackumulera investeringar till en tänkt kapitalstock som därefter skrivs av efter en bokföringsmässig livslängd. När man, som är fallet med väginvesteringar, har en över tiden (realt) minskande investeringsvolym leder detta med matematisk nödvändighet till slutsatser som att "(d)e befintliga vägarnas värde som statskapital är på väg att börja minska" (s 81, jfr även Andersson & Strömquist [1988]).

Detta sätt att resonera ger emellertid inte information om vilken förmåga kapitalstocken/infrastrukturen egentligen har att medge produktion av de transporttjänster som är syftet med investeringen. Att en vägsträcka är byggd för 40 år sedan,² och därmed är bokföringsmässigt avskriven, är inte avgörande för hur bra eller dålig vägen är. En välbyggd och rätt dimensionerad väg som underhållits på rätt sätt kan således fungera väsentligt längre än vad en kalkylmässigt ansatt livslängd anger.³

Samma principiella oklarhet uppstår om privata företag vars värde noteras på

² Investeringskalkyler för vägar upprättas under antagande om 40 års livslängd.

³ Beroende på diskonteringsrانتans nivå påverkar emellertid livslängder över 20 à 40 år en investerings nuvärde i mycket begränsad omfattning.

en fungerande aktiemarknad, i sin redovisning anger uppskattningar av företagsvärdet beräknade med hänsyn tagen till skatteregler. Marknadsvärdet av ett kapitalföremål, och därmed på det företag som äger föremålet, bestäms således vid varje tidpunkt av nuvärdet av de framtida nettobetalingar som föremålet förväntas generera. Om skattemässigt betingade schablonavskrivningar används skiljer sig företagets bokföringsmässiga värde från kapitalmarknadens värdering av företaget.

Infrastrukturens faktiska funktion kan således endast i begränsad omfattning förstås genom att observera att investeringarna i förgången tid har varierat. Det är därför oklokt att dra slutsatser om lämpligt framtida investeringsbeteende baserade på sådana historiska uppgifter.

Det finns också anledning att mistänka att svårigheterna att dra slutsatser från historiska data av detta slag är större inom infrastrukturen än inom andra kapitalintensiva samhällssektorer. Infrastrukturen kännetecknas således, förutom av långa livslängder, också av betydande odelbarhet i investeringarna. I viss utsträckning kan det därför vara optimalt att "överinvestera", dvs att bygga exempelvis vägar som har kapacitet utöver de fordonsflöden som är aktuell vid investeringstillfället. Detta kan annorlunda uttryckt betyda, att den infrastruktur i form av vägar och hamnar m m som byggts ut under efterkrigstiden har kapacitet också för dagens och kanske morgondagens trafikflöden. Vår generation skördar med en sådan tolkning frukterna av tidigare generationers framsynhet och uppoffringar. En tänkbar förklaring till att nyinvesteringarna minskar är i så fall att de största transportproblemen redan har byggts bort.

Investering och prissättning

Antag, för diskussionens skull, att man fastlagt behovet av en radikalt ökad investeringsvolym inom infrastrukturen, och att anledningen primärt är att man har ett högt kapacitetsutnyttjande. Konkret tar sig detta uttryck i köer, onödigt långa resor och höga transportkostnader. För att komma till rätta med sådana problem bör en första åtgärd vara att prissätta utnyttjandet av infrastrukturen med trängselavgifter (se tex Walters [1968]). Detta är i grunden samma beteende som privata företag som tex hotell och resebyråer tillgripser under perioder när utbudet av tjänster är otillräckligt för att tillgodose efterfrågan.

"Behovet" av investeringsresurser kan således bäst bedömas när ett högt utnyttjat transportsystem prissätts med utgångspunkt från bl a de trängseleffekter som där genereras. En sådan koppling mellan investerings- och prissättningsteori behandlas inte i LU-bilagan.

Trängseln i olika delar av den svenska infrastrukturen ser sannolikt ut på följande sätt: Utbudet av hamnkapacitet överstiger i de flesta hamnar väsentligt efterfrågan på utrymme för lastning och lossning. Landsbygdsvägnätet har under de flesta av dygnets timmar kapacitet att utan väsentliga problem för existerande trafik ta emot ytterligare bilar och lastbilar. Betydande trängselproblem finns emellertid i storstäderna. Storstadstrafikkommittén (SOU 1990:16) har bl a därför föreslagit en kombination av prissättning (områdesavgifter), infrastrukturutbyggnad (kringfartsleder och ökad spårkapacitet) och förbättrad kollektivtrafikstandard för att hantera problemen.

Järnvägen dras med betydande kapacitetsproblem. Exempelvis tar det under en stor del av dygnet väsentligt längre tid att köra ett tåg från Norrland genom Mellansverige än vad det gör under lågbelastningsperioder. "Getingmidjan", dvs det avsnitt mellan Stockholm C och Södra

station/Älvsjö som har dubbelspår jämfört med angränsande sträckors fyra spår, är ett annat exempel. I Nilsson [1990b] diskuteras hur dessa kapacitetsproblem delvis skulle kunna hanteras med prissättningsinstrument. *Flygplatser* i gemen har väsentlig överkapacitet. Så är emellertid inte fallet med exempelvis Arlanda. Landningsavgifter torde emellertid kunna användas för att ransonera knappt banutrymme. Baserat på den efterfrågan som genereras vid en uppsättning optimala priser kan bedömningar göras av om, och i så fall när ytterligare bankapacitet bör tillföras.

Slutsatser

Den LU-bilaga som här diskuterats kommer bli fram till att investeringarna i infrastrukturen är otillräckliga. Detta är en åsikt som omfattas av allt fler inom sektorn. Enligt min uppfattning kan så mycket möjligt vara fallet. Förutom att avhjälpa kapacitetsproblem kan särskilt olycksdrabbade delar av näten ofta göras mera säkra genom ombyggnad. I viss utsträckning kan miljöolägenheter reduceras, exempelvis genom att låta vägar passera förbi i stället för genom samhällen. Även flygplatser och järnvägar har kapacitetsproblem. Om man underlåter att prissätta väg- och flygsektorns miljöstörningar fullt ut kan det också finnas skäl att bygga mer järnvägar för att med "moroten" locka över resenärer och gods till spårbunden trafik (Nilsson [1990a]).

Argumentationen i detta inlägg går i stället ut på att de utsagor om behovet av mera infrastruktur som görs i bilagan är otillräckligt underbyggda. Samhällets investeringar inom sektorn bör således påverkas av historiskt påvisbara samband mellan den offentliga sektorns kapital-

stock och produktionstillväxten endast om man kan göra sannolikt att förutsättningarna för sambanden är för handen såväl idag som i framtiden. I stället bör statens fördelning av medel både mellan och inom olika samhällssektorer baseras på väl genomförda analyser av de faktiska problem som finns i dag och av vilka åtgärder som är bäst skickade att lösa dessa problem.

Sedan denna kommentar skrevs har den sk IF-utredningen publicerats, SOU 1990:86. Utredningsförslagen utgår i betydande utsträckning från utsagor av det slag som här har kritiserats.

Referenser

- Andersson, Å & Stromquist, U, [1988], *K-Samhällets framtid*. Prisma, Stockholm.
- Aschauer, D A, [1989], "Is public expenditure productive?". *Journal of Monetary Economics*, Vol 23, s 177-200.
- Snickars, F, [1989], *Samhällsekonomin transport- och kommunikationsförsörjning*. Bilaga 16 till LU 90.
- Nilsson, J-E, [1990a], "Second best problems in railroad infrastructure pricing and investment". Stencil, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Nilsson, J-E, [1990b], "Prissättning av banutnyttjande - en modell för konkurrens på spåret". *Ekonomisk Debatt*, Årg 18, s 564-575.
- Prop 1989/90:88. *Vissa näringspolitiska frågor*. SOU 1990:16. *Storstadstrafik 5 - Ett samlat underlag*.
- SOU 1990:86. *Finansiering av vägar och järnvägar*.
- Walters, A A, [1968]. "The economics of road user charges. International bank for reconstruction and development". World Bank Staff Papers, No 5.