

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

**KLAS EKLUND**

## Hur skall infrastrukturen finansieras?

Väg- och järnvägsnätet i Sverige håller inte måttet inför de krav som ställs av människors ökade rörlighet, den europeiska integrationen och av just-in-time-produktion. Under de senaste 25 åren har investeringarna i vägnätet trendmässigt fallit som andel av BNP, se *Figur 1*. Om investeringarna ställs i relation till de transportströmmar och den mängd fordon som nyttjar nätet blir nedgången ännu tydligare. Underhåll, modernisering och utbyggnad av den fysiska infrastrukturen är därför en central del i arbetet för ekonomisk tillväxt i Sverige. Produktivtetsdelegationen (SOU 1991:82) tyckte sig kunna motivera utökade satsningar på vägar och järnvägar motsvarande 10–15 miljarder om året under 1990-talet. Andra har angivit långt högre siffror.

Utbyggnaden av infrastrukturen går emellertid långsamt. Skälet anges oftast vara problem med finansieringen. Det är brist på pengar som gör att man inte kan

bygga ut mer. Detta framhålls i synnerhet av politiska beslutsfattare. Från näringslivshåll svarar man ofta med att anvisa olika typer av "kreativa" finansieringslösningar i förhoppning om att nya resurser därmed kan skapas.

Detta är dock en felsyn. Det handlar egentligen inte om pengar. Det handlar i själva verket om svårigheter att göra samhällsekonomiska bedömningar, att mäta lönsamhet och prioritera. Det handlar om reala resurser – människor, tid och maskiner. Finns inte de, finns heller inte pengarna. Men finns reala resurser och lönsamma projekt – då är inte heller finansieringen något problem.

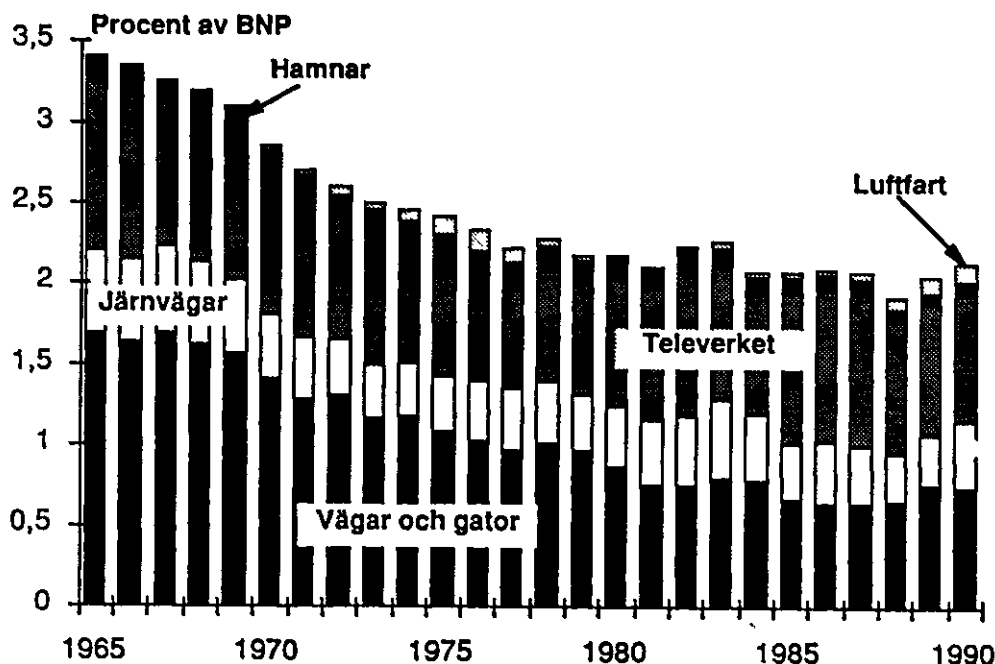
### En kollektiv vara

Huvuddelen av infrastrukturen är en offentlig angelägenhet. Infrastrukturen är till största delen en sk kollektiv vara. Grundinvesteringen är dyr, nätet nyttjas av många och det är poänglöst att söka prissätta enligt marginalkostnadsprinciper. Det finns undantag, men de är ganska få. I princip är uppbyggnad och drift av näten en offentlig angelägenhet. Därför måste finansieringen i huvudsak vara kollektiv.

Många viktiga offentligfinansierade projekt bromsas emellertid med motiveringen: "Vi har inte råd".

*Ekonomikonsult KLAS EKLUND är chefekonom på Posten. Han har tidigare bl.a. arbetat som planeringschef i Finansdepartementet och varit ordförande i Produktivtetsdelegationen.*

Figur 1 Infrastrukturinvesteringar 1965–90.



Källa: Näringslivets ekonomifakta.

Det är naturligtvis alltid svårt att få pengarna att räcka till. Resurserna är alltid knappa i förhållande till önskemålen. Men det gäller dagisplatserna och hemtjänsten likaväl som infrastrukturen.

Det brukar heller inte vara detta som menas med "finansieringsproblem". Många verkar leta efter någon särskild finansiering just för infrastruktur. I debatten förekommer alla möjliga förslag, som tex att lösgöra pengar från AP-fonderna eller att inrätta särskilda infrastrukturfonder. Det har att göra med att projekten är långsiktiga och därför kräver långfristiga krediter. Men det är fel att tro att det är den direkta tillgången på likvida medel eller krediter som är problemet. Det är snarare kriterierna för hur man väljer och prioriterar mellan olika offentligt finansierade projekt som är avgörande.

Innan man kommer till frågan om finansieringsformen måste ett antal steg

tas. I grunden krävs en bedömning av projektets effekter på samhällsekonomin. Här skall också de regionalpolitiska bedömningarna in. Olika projekt måste sedan jämföras med varandra. Statsmakterna skall upprätta en prioriteringslista, där alla utgiftsområden rangordnas. Man skall väga kostnaderna mot intäkterna (diskonterade till nuvärde) och kapa projektlistan vid den punkt avkastningen anses för låg. Den punkten påverkas bl a av konjunktur- och ränteläget, vilka i sin tur avgör vilket budgetsaldo man bör eftersträva. Konjunkturläget kan påverka tidpunkten för igångsättande av projekt. Satsningar bör ej göras vid tidpunkter då de skapar flaskhalsar som driver upp kostnaderna. Men om det finns lediga resurser, bör det utnyttjas.

Så skall det idealt se ut. Om dessa kriterier är uppfyllda skall inte finansieringen behöva vara något problem. Om investe-

ringarna ger positiva nettoeffekter skall de genomföras. Det finns många metoder att klara finansieringen: genom att skära ned andra utgifter, genom generella eller öronmärkta skatter, obligationslån, avgifter, eller olika kombinationer därav – alla med syftet att föra över reala resurser från hushåll och företag till staten.

Alla projekt på önskelistan kan inte genomföras. Några kommer inte att vara tillräckligt lönsamma. Därför bör man heller inte avsätta några resurser för dem. Sådana "finansieringsproblem" gäller det mesta som politiker vill göra. Det är inget speciellt för infrastruktur. Men om man inom denna ram gör korrekta avkastningskalkyler och förmår göra politiska prioriteringar – då ska inte finansieringen i meningen pengar och krediter vara något problem. Om det inte finns pengar till lönsamma infrastrukturprojekt i statsbudgeten, så har politikerna gjort fel. Det är emellertid i så fall inte ett "finansieringsproblem" utan ett problem som rör det politiska systemets svårigheter att prioritera.

### Några exempel

Uttrycket "finansieringsproblem" avser dock vanligen antingen att man är missnöjd med den totala finansieringsvolymen och tror att det finns andra former av finansiering som på något vis skulle göra det möjligt att få till stånd fler projekt än dem som ryms inom den existerande reala resursramen. Så är inte fallet.

Att höja skatterna eller öka upplåningen kan ge mer resurser till offentlig verksamhet, såsom infrastruktur. Men samtidigt trängs annan verksamhet då undan. För att upplåning skall ge mer utrymme måste det finnas lediga resurser samtidigt som de finansiella marknaderna har stort förtroende för valutastabilitet och politikens långsiktighet. Det finns tyvärr inte någon speciell form av finansiering som kan förvandla olönsamma investeringar till önskvärda.

Låt oss konkretisera.

1. Ibland hävdas att finansieringsproblemen skulle kunna lösas genom att man *öronmärker vissa skatteintäkter* för just infrastrukturen. Ett typexempel är förslaget att intäkterna från bensinskatten i dess helhet skulle gå till vägnätet.

Det förslaget skulle förvisso ge infrastrukturen mer finansiella resurser. Det skapar dock inte mer reala resurser för samhällsekonomin eller den offentliga sektorn i dess helhet. De resurser som förs över till vägarna måste tas från resten av den offentliga sektorn. Nettoeffekten vad gäller samhällsekonomin är oklar.

Förslaget innebär med andra ord att man flyttar finansieringsproblemet till någon annan del av den offentliga verksamheten. Visst kan man anse att det är rimligt – kanske är just syftet att tvinga fram nedskärningar på andra områden. Kanske är det en särskild poäng med att låta varje sektors finansiering ske via öronmärkta medel. Men då bör man också ange att just detta är syftet, och inte framställa det som att mer reala resurser plötsligt skulle kunna tas fram i ekonomin.

2. Ett likartat resonemang kan föras om förslagen att i ökad grad *avgiftsfinsiera infrastrukturen*. Inte heller det skapar nya resurser, totalt sett. Avgifter innebär att man pressar tillbaka annan konsumtion. Det kan självfallet vara önskvärt, men då bör det också anges explicit.

Poängen med avgiftsfinsiering är vanligen att det får folk att överväga om de verkligen behöver varan eller tjänsten ifråga. Att infrastrukturen är en kollektiv vara, gör emellertid marginalkostnadsprissättning olämplig. Marginalkostnaderna är mycket låga, varför avgifter som sätts för att finansiera projekt måste sättas över marginalkostnaden. Avgifter innebär därför att priset för att utnyttja vägen, bron

eller spåret kan bli för högt. Utnyttjandet av infrastrukturen minskar, vilket försämrar resursutnyttjandet.

Detta betyder inte att man skall motsätta sig alla avgifter, tvärtom: i storstäderna kan man mycket väl ha höga avgifter på väg- och gatuutnyttjande för att minska föroreningar och trängsel. Då rör det sig emellertid inte om avgifter i finansieringssyfte, utan för att styra trafiken till andra områden.

3. En annan typ av förslag går ut på att *statliga företag bör säljas ut*. Också det är ett sätt att föra över resurser från den privata sektorn. De statsintäkter som uppstår kan användas till infrastruktur – liksom till alla andra statliga önskvärda åtgärder, samt för att minska budgetunderskottet. Här gäller alltså, återigen, frågan om prioritering. Det är inte självklart att intäkterna ska gå just till infrastruktur. Och oavsett hur man väljer, måste de reala resurserna tas någonstans ifrån.
4. Det finns förslag att inrätta särskilda *infrastrukturfonder*, vilkas avkastning skulle gå till infrastrukturen. Typexempel är idéerna om att en del av AP-fonderna (såsom löntagarfonderna) skulle användas för infrastrukturinvesteringar. Men enligt vad som sagts ovan skapar inte heller det några nya resurser.
5. Hur är det med möjligheterna att *låna i AP-fonderna*? Fonderna har inga likvida medel att tala om. De måste därför sälja bostadsobligationer, vilket innebär att allmänheten i motsvarande mån måste öka sina obligationsinnehav. Det finns dock inget principiellt skäl att gå just den omvägen om staten vill låna.

Oavsett vad man gör, kommer det att kosta. Eftersom infrastrukturen är en kollektiv vara, är de investeringar vi talar om inte företagsekonomiskt lönsamma. Därför måste staten stå för dem. Långgivaren

bryr sig sällan om till vad staten lånar; huvudsaken är räntevillkoren och att staten garanterar lånen. Detta medför att upplåning drar resurser och att det är svårt att se några rationella skäl till att man skall öronmärka upplåningen överhuvudtaget.

Sammanfattningsvis: Det existerar en rad metoder för att föra över resurser från allmänheten till staten. En del av dem är mer eleganta, några gör prioriteringsproblemen mer synliga, men ingen av dem gör något annat än just för över resurser; ingen skapar några nya.

### Kapital- och driftsbudget?

Många förespråkar att statsbudgeten delas upp i en driftsbudget och en kapitalbudget. Tanken är att eftersom investeringarna kostar nu men ger avkastning senare, bör man periodisera betalningsströmmarna över tiden i en särskild kapitalbudget. Föreställningen är dessutom ofta, att eftersom man bör kunna acceptera lån till investeringar kan detta ge ökade resurser till infrastrukturen.

Det är rimligt att skilja mellan utgifter för konsumtion respektive investeringar. Det är också rimligt att anta att de sistnämnda kan lånefinansieras i högre grad. Däremot är det inte säkert att detta bäst låter sig göras genom att man upprättar en särskild kapitalbudget. Det kan också ske genom att man upprättar en balansräkning för staten, där man redovisar hur olika skulder motsvaras av reala tillgångar.

Upprättandet av en balansräkning (eller en uppdelning i kapital- och driftsbudget) innebär dock inte att det totala utrymmet för statens utgifter ökar. Inte heller skapas nya reala resurser. Däremot kan uppdelningen möjligen underlätta en överföring av reala resurser från löpande konsumtion till infrastrukturella investeringar.

En kapitalbudget är alltså inte något ymnighetshorn. Också för infrastrukturinvesteringar i en kapitalbudget krävs att

kriterierna rörande samhällsekonomisk lönsamhet och prioriteringsordning ska vara uppfyllda. Man måste i detta sammanhang också utfärda en varning för att alla tänkbara (liksom en del otänkbara) påtryckargrupper kommer att hävda att just deras projekt är investeringar och därför kan lånefinansieras (vilket de kommer att tolka som att de ej behöver underkastas affärsmässiga prövningar). Inte heller med en uppdelad budget kan man alltså undkomma prioriteringsproblemen. Även om man har en statens balansräkning kommer en alltför generös budgetprövning att leda till överhettning och reala problem.

### Konjunkturaspekter

En vanlig synpunkt är att man borde sätta igång större projekt i lågkonjunktur. Eftersom reala resurser är lediga skulle riskerna för överhettning vara små. I stället skulle arbetslösheten kunna minskas. I den meningen skulle man i dag inte behöva ta så stor hänsyn till "finansieringsproblemen".

Det är riktigt att man i dag kan sätta igång fler projekt än vad som var möjligt för några år sedan. Det beror inte på att finansieringsproblemen nu är mindre, utan på att det i dag finns lediga resurser i ekonomin. När konjunkturen vänder kan det emellertid bli brist på resurser och därmed överhettning. Infrastrukturprojekt har långa ledtider. Det finns därmed en risk att projekten *de facto* skapar flaskhalsar och blir inflationsdrivande när de kommer igång. Det krävs därför flexibilitet i projekteringen. När konjunkturen vänder, måste man kunna dra ned dessa projekt – eller andra offentliga verksamheter.

Vi vet hur svårt det är att fatta den typen av beslut. Slutsatsen blir därför att man skall vara varsam med att sätta igång större infrastrukturprojekt av konjunkturskäl. De måste i första hand motiveras med långsiktiga tillväxt- och avkastnings-

skäl. Konjunktur- och sysselsättningskäl kan påverka dimensioneringen på marginalen, men knappast mer.

### Prioriteringsproblem

Ökade infrastrukturinvesteringar skulle ge positiva effekter på tillväxten. Olika lobbygrupper har bjudit över varandra i önskemål om stora satsningar – dock utan att ange varifrån resurserna skall tas.

För egen del menar jag att huvuddelen av resurserna måste tas från andra offentliga utgifter, framför allt transfereringssystemen – vilket innebär att det i slutändan måste bli den privata konsumtionen som får släppa till medlen. Det finns inte någon finansieringsmetod som gör det möjligt att finansiera så stora projekt utan att motsvarande neddragningar görs någon annanstans. Däremot bör man söka underlätta överföringen av resurser, dvs söka metoder för finansiering som tydliggör prioriteringsproblemen och också gör det lättare för politikerna att välja investeringar framför transfereringar. Resonemanget ovan har ju visat just hur svårt det politiska systemet har att prioritera.

Här är det sannolikt en fördel med en statens balansräkning. Möjligen är det också en viss poäng att öronmärka vissa inkomster för infrastruktur. Det kan ske genom emission av speciella infrastrukturobligationer och genom att bensinskattemedlen öronmärks.

Den viktiga slutsatsen är att finansieringsproblemen i grund och botten rör reala avvägningar. Diskussionen borde inriktas på de reala problemen. Politikernas uppgift är att värdera realt och prioritera rätt. Det är också där de stora problemen ligger. Det är just för att vi inte har några riktigt bra metoder för att värdera och prioritera den här typen av projekt som de ofta får stryka på foten i den interna politiska kubbningen i riksdag och medier.