

## Ett exempel på *Ekonomisk Debatt*s inflytande från 1989–90

Åren 1989 och 1990 var en spännande tid att vara redaktör för *Ekonomisk Debatt*. Muren rasade, avreglering var på modet och den stora skattereformen genomfördes. Trots den långa pressläggningstiden gav tidskriften bakgrundsanalyser till dessa skeenden som stod sig väl i konkurrensen. Stefan Hedlund skrev perestrojkans dödsruna och polska ekonomer bidrog med analyser av historien och framtiden för ”sovjetekonomierna” i Östeuropa. Bo Södersten och Anne Wibble presenterade förslaget till skattereform i ett temanummer. På ledarsidan vädrade vi behoven av en fungerande konkurrenspolitik, vilket kom några år senare, och en översyn av transfereringssystemen liknande den som skatterna fått, något som ännu väntar. Sören Wibe sammanfattade tidsandan när han slog fast i en ledare att ”avregleringstrycket måste vara konstant”.

Om det är något jag behöver ångra så är det att vi inte ägnade större uppmärksamhet i tidskriften dessa år åt de problem som kunde vara förenade med strukturreformernas makroekonomiska ”övergångsproblem”, särskilt vid uppbrott från en inflationsekonomi. I temanumret om skattereformen fanns det t o m ett bidrag som lugnande förklarade att man inte behöver ”oroa sig särskilt mycket för övergångsproblem i samband med skattereformen.”.

*LARS HULTKRANTZ är professor vid högskolan i Borlänge. Han var, tillsammans med Henry Ohlsson, redaktör för Ekonomisk Debatt 1989–90.*

Detta bekräftar väl den gamla tesen att nationalekonomer inte bör göra prognoser, utom möjligen riktigt långsiktiga sådana. Det bör därför heller inte förvåna att den mest framsynta iakttagelsen under dessa två år gjordes av en företagsekonom: Göran Bergendahl varnade våren 1989 för att endast de banker som lärde sig kontrollera riskerna, pressa kostnaderna och effektivisera priserna skulle överleva nittioalet. Redan året därefter sköt bankernas kreditförluster i höjden och bankkrisen blev ett faktum.

Annat i tidskriften var mer tidlöst och står sig än som bredvidläsningslitteratur i introduktionskurser, t ex Jörgen Weibulls introduktion till spelteori eller Bengt Kriströms och Karl-Gustaf Löfgrens översikt över miljöekonomi.

Men det jag vill lyfta fram här är en artikel som då föreföll mer anspråkslös. Denna artikel handlade, likt en Taubevisa, om en vacker bohuslänsk kustremsa. I backspegeln kan man se att den startade processer inom såväl förvaltningsväsendet som forskningen som ännu pågår.

I slutet av 1980-talet låg keynesiansk stabiliseringspolitik illa till i den ekonomiska forskningen. De ekonomiska beslagen för att en ökning av statens budgetunderskott skulle öka den ekonomiska aktiviteten i hela samhället var på sin höjd motsägelsefulla. Robert Barro hade lanserat en teoretisk invändning som kunde härledas till Ricardo, som gick ut på att ökade offentliga utgifter inte borde ändra hushållens och företagets beteende. Rationella aktörer skulle inse att vad som kunde uppfattas som en ökning av

den privata sektorns tillgångar inte var det eftersom hushållen i det långa loppet skulle få betala den själva. En ökad offentlig skuldsättning borde nämligen leda till ökad framtida beskattning av den privata sektorn.

I det läget påpekade andra att man inte ska dra alla offentliga utgifter över en kam. Vissa av statens utgifter är produktiva i den meningen att de, även sedan de finansierats med nutida eller framtida skatter, höjer produktiviteten i den privata sektorn. Sådana utgifter ökar verkligen den privata sektorns tillgångar och kan därför användas för att dra igång den ekonomiska aktiviteten.

Detta argument fick kraft när David Alan Aschauer [1989] publicerade en empirisk studie som verkade visa att vissa offentliga utgifter verkligen kunde kraftfullt öka den privata sektorns produktivitet. Detta gällde bl a offentliga investeringar i grundläggande infrastruktur som motorvägar, kollektivtrafik, flygplatser, energi samt vatten och avlopp. Detta till skillnad från den totala nivån för de offentliga utgifterna i allmänhet som verkade kunna variera utan att produktiviteten mätbart påverkades.

Aschauers ekonometriska studie var dock inte den bästa, skulle det visa sig. Det är i detta sammanhang inte så lätt att få tag på data med god kvalitet. Man måste även bemästra kausalitetsproblemet; är det fler vägar som ger god tillväxt eller god tillväxt som leder till att man behöver bygga fler vägar? Slutligen måste man skilja på effekten av att första gången anlägga en infrastruktur där en sådan saknas och effekten av marginella förändringar. Senare studier baserade på amerikanska data visade att särskilt utbyggnaden av ett motorvägnät under 1950- och 1960-talen verkligen hade haft väsentliga produktivitetseffekter, men att verkan av fortsatta väginvesteringar därefter var liten, ibland rentav negativ (Fernald [1999], Nadiri & Mamuneas [1996]).

Innan forskningen nått denna grå slut-

sats hade emellertid Aschauers resultat spridit sig som en löpeld. I den Europeiska Unionen fanns planer på att bygga samman de europeiska väg- och järnvägsnäten. I Sverige lanserade Vägverket en liknande tanke på anläggning av *stråk*, dvs ett nätverk av längre motorvägslinjer. Ivrrarna för sådana förslag fann snabbt på att utnyttja Aschauers resultat i sin argumentation. I Sverige hördes dessa tongångar i 1990 års långtidsutredning och 1991 lyfte Produktivitetsdelegationen [1991] fram infrastruktuursatsningar som ett av huvudmedlen att öka landets ekonomiska tillväxt.<sup>1</sup>

Var kejsarens nya kläder verkligen så fagra, eller var han naken? Samma år som Aschauers artikel publicerades skrev de båda transportekonomerna Jan Owen Jansson och Jan-Eric Nilsson [1989] en artikel i *Ekonomisk Debatt* som frågade ”Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?”. Artikelnen utgick från en fallstudie, nämligen bygget av motorväg på E6:ans sträcka mellan Stenungsund och Uddevalla.

Detta var inte vilket vägbygge som helst. För det första krävde projektet lika mycket resurser som ett års ordinarie investeringar i riksvägnätet. För det andra var det en del av ett av Vägverkets ”stråk”. Till yttermera visso ingick det i den ”Scandinavian Link” som skulle förena Oslo och Göteborg med Köpenhamn och resten av kontinenten, liksom flera andra spektakulära projekt i mångmiljardklassen som låg i pajpen, som Öresundsbron, järnvägstunneln genom Hallandsåsen och Citytunneln under Malmö.

Jansson och Nilsson konstaterade i artikeln att detta projekt inte var samhällsekonomiskt lönsamt. Den bohuslänska blandningen av lera och berg gjorde det

<sup>1</sup> Delegationens egen underlagsstudie blev senare mycket hårt kritiserad av Jan Owen Jansson [1993] och dessförinnan i *Ekonomisk Debatt* av Sören Wibe [1992].

exceptionellt dyrt att bygga motorväg. Till råga på allt var miljöintränet betydande. Med de förhållandevis låga trafikvolymer det var fråga om uppgick nyttan av de restids- och säkerhetsförbättringar som kunde uppnås till inte mer än hälften av byggkostnaden.<sup>2</sup>

Författarna diskuterade om det kunde finnas stora ytterligare "näringslivseffekter" som inte var med i kalkylen. De konstaterade dock att grundregeln är att nyttan är avläsbar på vägen, dvs hänger samman med att vägen faktiskt utnyttjas, så huvuddelen av sådana effekter är redan medräknade. Att det lokala näringslivet starkt önskade detta projekt var inte förvånande, skälen för det kunde ses i de poster, t ex värdering av restidvinster, som redan fanns på investeringskalkylens nyttsida.

Klartecknet för att sätta igång projektet hade, när uppsatsen publicerades, givits av regeringen. Sedan 1960-talet skall alla beslut som dessa föregås av noggranna förberedelser som inkluderar samhälls-ekonomiska kalkyler. Syftet med dessa är att förhindra att de nationella investeringsmedlen förlösas. Risken för att så skall ske är uppenbar eftersom nyttan av det enskilda projektet är i huvudsak regional medan finansieringen är nationell. I fallet med motorvägbygget mellan Stenungsund och Uddevalla verkade detta system inte ha fungerat för att förhindra att investeringsplaneringen utvecklas till en kraftmätning mellan regioner.

En omedelbar effekt av artikeln blev därför att Riksdagens konstitutionsutskott kallade författarna till en hearing, till vilken ledamöterna mötte upp med tidskriften uppslagen och många frågor kring kalkyltekniken.

Det mest intressanta med artikeln var emellertid att den gav belägg för att systemet som helhet inte fungerade. En statistisk analys visade att det inte fanns något samband alls mellan utfallet av de samhälls-ekonomiska kalkylerna för de enskilda objekten och den faktiska prioritering-

en mellan vägprojekt i Vägverkets tioårsplan.

Artikeln reste därför en även för forskningen i huvudsak ny fråga, nämligen om infrastruktur verkligen bör vara en offentlig angelägenhet. Den förhållandevis uppfattningen var att privat avgiftsfinansierad drift av t ex vägar och broar i allmänhet ej är förenlig med samhälls-ekonomisk effektivitet, åtminstone när det inte råder trängsel. Detta eftersom det vanligen krävs avgifter som är högre än marginalkostnaden för att täcka investeringsutgiften. Sådana avgifter leder därför till att infrastrukturen kommer att underutnyttjas.

Men å andra sidan skulle en privat ägare knappast genomföra en investering utan att det fanns en kalkyl som visade att trafikanternas betalningsvilja översteg investeringskostnaden. De flesta hade förutsatt att det villkoret även skulle uppfyllas när investeringarna görs i offentlig regi. Detta säkerställdes i Sverige, i de flesta industriländer och i många biståndsprojekt genom att åtminstone större projekt alltid utvärderades med kostnadsnyttoanalys.

Både det specifika fallet med motorvägsbygget i Bohuslän och den övergripande statistiska analysen gav nu grund

<sup>2</sup> Artikeln föranledde två repliker med svar från författarna i senare nummer. Vägverkets generaldirektör (Örtendahl [1989]) invände att man även måste beakta fördelningsaspekter medan en vägplanerare vid Vägverket (Lindström [1989]) bl a påpekade att nyttan av projektet ökat i förhållande till kalkylen genom att trafiktillväxten blivit högre än förutsett. Örtendahls inlägg nämner inte vilka fördelningseffekter av detta motorvägbygge som skulle ha uppvägt underskottet i kalkylen. Lindströms påpekande, som var partiellt eftersom även andra kalkylposter kunde ha ändrats, illustrerar en tes jag fört fram i andra sammanhang (Hultkrantz [2000]), nämligen att kalkylerna utförs som en initieffekt utan att fortlöpande revideras under beslutsprocessens gång i takt med att projektet omformas och ny information tillkommer.

för tvivel på att detta system fungerade. I ett internationellt perspektiv var detta anmärkningsvärt. Inte ens i ett land med en väl fungerande offentlig förvaltning, med tydliga instruktioner till sektorsmyndigheterna och med lång vana i att beräkna väginvesteringars samhällsekonomiska lönsamhet, fick en prioritering baserad på samhällsekonomiska resonemang något genomslag.

Den statistiska analys som presenterades i artikeln blev därför publicerad i en vetenskaplig tidskrift (Nilsson [1991]). Den följdes upp av forskare i Norge, där det även var möjligt att göra en sådan jämförelse, som rapporterade liknande resultat (bl a Odeck [1996]). Därmed stod det klart att frågor som rör delegation, asymmetrisk information och offentligt beslutsfattande förtjänade ett mycket större intresse i den ekonomiska forskningen kring infrastrukturfrågor än vad de dittills hade fått. Det fanns dessutom ingen anledning att tro att vad som gällde inom denna sektor inte även skulle gälla många andra förvaltningsområden. Skillnaden var egentligen att det bara var i denna sektor som samhällsekonomiska kalkyler tillämpades rutinmässigt och som därför denna form av utvärdering var möjlig. De resultat som framkommit förefaller att spegla ett generellt förhållande, nämligen att statsmakten ogärna bakbinder sina beslut genom att på förhand förbinda sig att basera dessa på ett i någon mening objektivt beslutsunderlag. Beslutsfattarna styr via "relational contracting" som innehåller ett stort mått av underförstådda överenskommelser och baseras på en sammanträdeskultur (se Molander, Nilsson & Schick [2002]).

Denna debatt kom just som Riksdagen formligen öppnade slussluckorna för investeringar i vägar och järnvägar. De årliga utgifterna för statliga väginvesteringar ökade på några år från en nivå kring en miljard kronor per år till en sex gånger högre nivå (Lindberg & Nääs [2002]). Järnväginvesteringar som legat på sam-

ma nivå tiofaldigades! 1990-talet blev infrastrukturinvesteringarnas årtionde. Öresundsbron byggdes och flera nya tågbanor anlades. Någon slutpunkt har ännu inte siktats: För åren 2004–15 har Riksdagen nyligen slagit fast en planeringsram för drift, underhåll och investeringar i de statliga väg- och järnvägsnäten på 364 miljarder kronor (prop 2001/2:20).

Tvivalsutan hade Aschauers resultat och de svenska utredningarna i början av 1990-talet banat väg för denna flodvåg. Men när den väl börjat välla fanns, som Jansson och Nilsson hade visat, inget fungerande system för att hålla mot när starka lokala aktörer krävde att även deras hembygd skulle få en släng av slev. Många väg- och järnvägsprojekt har verkligen varit väl motiverade, men alltför många, och särskilt flera av de riktigt stora, har det inte.

När det stod klart att det inte finns någon magisk allmänt verkande tillväxtskapande effekt av infrastrukturinvesteringar, var det svårt att komma till någon annan slutsats än att investeringskalkylernas ställning behövde förstärkas. Det fanns även behov av att få en bättre förståelse för de specifika situationer där infrastrukturåtgärder skulle kunna tänkas få väsentliga effekter för utvecklingen på regionala arbetsmarknader.

Under de år som har gått sedan Jansson och Nilsson visade att utvärderingssystemet i praktiken inte fungerade har mycket gjorts för att stärka och utveckla det. Åren 1994 och 1999 gjordes genomgripande översyner av kalkylmodellerna för att säkerställa att dessa så långt möjligt speglade det aktuella kunskapsläget när det gäller effektsamband och ekonomiska värderingar. Ytterligare en översyn genomförs under innevarande år. De samhällsekonomiska kalkylerna kompletteras idag även med miljökonsekvensbedömningar. År 1995 skapades en ny myndighet, Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA), bl a med uppgift att säkerställa att de olika trafikmyndigheterna

tillämpade enhetliga principer i sitt planeringsarbete. SIKa har fortlöpande initierat utvärderingar av hur planeringsmodellerna tillämpas och föreslagit olika förbättringar. Både Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer har genomfört granskningar av kalkyl- och planeringsarbetet.

Denna uppstramning har givits ett mycket tydligt politiskt stöd från såväl parlamentariska kommittéer som propositionstexter. Senast gjordes detta i regeringens infrastrukturproposition (2001/02:20).

Men märkligt nog har de regeringar som suttit under denna tid samtidigt underblåst en motsatt attityd, genom att i en rad egna beslut uppenbart sätta sig över kravet på att investeringar bör ha visats vara samhällsekonomiskt lönsamma, eller att när avvikelser från detta görs, vilket naturligtvis är en regerings privilegium, ange skälen härtill.

Det senaste decenniet har därför klar-tecken givits till ett flertal projekt som vart och ett varit flera gånger mer utgiftskrävande än motorvägsbygget mellan Stenungsund och Uddevalla och som har bedömts som samhällsekonomiskt olönsamma, exempelvis Höga Kustenbron och Södra länken. Så sent som i vintras beslutade Riksdagen att gå vidare med ytterligare tre megaprojekt som slukar betydande resurser utan att man har kunna påvisa en motsvarande stor nytta: Botniabanan, 10,9 miljarder kronor; järnvägstunneln under Hallandsås, minst sex miljarder kronor samt Citytunneln under Malmö, kostnad 8,8 miljarder kronor.

## Referenser

- Aschauer, D A, [1989], "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, vol 23, s 177–200.
- Fernald, J G, [1999], "Roads to Prosperity? Assessing the Link between Public Capital and Productivity", *American Economic Review*, vol 89, s 619–638.
- Hultkrantz, L, [2000], "Beslutsunderlaget för Arlandabanan: en granskning av de samhällsekonomiska bedömningarna", bilaga 1 till "Nya vägar till vägar och järnvägar?", Riksdagens revisorer, rapport 2000/01:5.
- Jansson, J O, [1993], *Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?* Rapport till ESO, Ds 1993:22.
- Jansson, J O & Nilsson J-E, [1989], "Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?", *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 2, s 85–95.
- Lindberg, G & Nääs, O, [2002], "The Pilot Accounts of Unite – The Pilot Account of Sweden. Statistical Annex", UNITE-projektet vid EU:s femte ramprogram: transport.
- Lindström, K, [1989], "Replik till Jansson och Nilsson", *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 388–391.
- Molander, P, Nilsson J-E & Schick, A, [2002], *Vem styr? Relationerna mellan regeringskansliet och myndigheterna*, SNS Förlag, Stockholm.
- Nadiri, M I & Mamuneas, T P, [1996], "Contribution of Highway Capital to Industry and National Productivity Growth", US Federal Highway Administration, Office of Policy Development.
- Nilsson, J-E, [1991], "Investment Decisions in a Public Bureaucracy – a Case Study of Swedish Road Planning Practices", *Journal of Transport Economics and Policy*, vol 25, s 163–175.
- Odeck, J, [1996], "Ranking of Regional Road Investment in Norway: Does Socioeconomic Analysis Matter?", *Transportation*, vol 23, s 123–140.
- Proposition 2001/02:20, Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.
- Produktivtetsdelegationen, [1991], *Drivkrafter för produktivitet och välfärd*, SOU 1991:82.
- Wibe, S, [1992], "Infrastrukturutredningen: En riktigt usel rapport!", *Ekonomisk Debatt*, årg 20, nr 4, s 301–314.
- Örtendahl, P A, [1989], "Replik till Jansson och Nilsson", *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 387–388.