

Bygga bort krisen?

ROLAND ANDERSSON

REPLIK Dagens allvarliga ekonomiska kris har sitt ursprung i en omfattande långivning till människor med begränsade inkomster i USA som köpt egna hem med så kallade *subprime mortgages*, lån med stora kreditrisker. Tanken att även människor med begränsade resurser ska få möjlighet att skaffa sig ett eget hem är i sig positiv. Men särskilda banker skapades, de populärt kallade Fannie och Freddie, som gav lån med dålig täckning för risker. Dessa banker skulle ha gått i konkurs om de inte fått stora statliga stöd. Genom ett system av fonder där riskerna inte klart kan urskiljas har vi fått en finansiell kris av global omfattning. Ledarna i världens olika länder med den brittiske premiärministern Gordon Brown snabbt i spetsen har sökt komma till rätta med krisen genom att utfärda väldiga statsgarantier åt banker. Men den finansiella krisen har trots kraftfulla motåtgärder från regeringar fått omfattande reala konsekvenser och har utvecklats till en världsomspännande recession. Arbetslösheten är stor samtidigt som ytterligare varsel om uppsägningar utfärdas. Bilindustrin i såväl USA som i Sverige är utsatt för stora påfrestningar med en sviktande orderingång och uppsägningar av personal som följd. Riksbankerna världen över har sänkt räntan högst avsevärt, i USA i princip till noll procent, Bank of England till en och en halv procent och i Sverige till en procent med ytterligare sänkningar kanske att vänta för vårt land. Regeringarna har i många länder dessutom beslutat om väldiga kreditgarantier för att få det finansiella systemet att fungera igen. Men inte ens detta har

Roland Andersson är nationalekonom och professor emeritus vid Enheten för Bygg- och fastighetsekonomi på KTH i Stockholm. Hans forskning har varit inriktad på välfärdsteoretiska tillämpningar inom skilda områden som stadsbyggnad, transporter, bostäder, energi, skola samt lärosäten och regionala innovationer.
roland.andersson@infra.kth.se

Jag tackar professorerna Rikard Forslid och Hans Wijkander, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, för värdefulla synpunkter på min artikel.

räckt. De tre stora amerikanska bilföretagen GM, Ford och Chrysler har vänt sig till kongressen med begäran om åtskilliga miljarder i stöd för att undvika en omedelbar konkurs. President Bush beslöt att ge dem ett stort statslån. De har fått en respit på tre månader för att antingen bli lönsamma eller, om det inte går, planera för en ordnad konkurs. I Sverige har regeringen av liknande skäl gått in med stöd till bilföretagen i landet.

Keynes teori

Kontentan av John Maynard Keynes bok *The General Theory on Employment and Money* (1936) är att vid en allvarlig ekonomisk recession bör staten gripa in med bl a statliga investeringar via en underbalanserad budget. Den välfärdsteoretiska grunden för en sådan statlig intervention är ett marknadsmisslyckande på makronivå i form av bristande efterfrågan på varor och tjänster som betingats av en stor osäkerhet om framtiden för banker, företag och konsumenter. Efterfrågas inte varor och tjänster kommer de inte heller att produceras, vilket leder till arbetslöshet. På Keynes tid invände hans professorskolleger att på lång sikt skulle marknadskrafternas självläkande krafter ordna upp det hela. Keynes, som också var en mästare i det engelska språket, avfärdade deras invändningar med sitt berömda vassa *bonmot*: "In the long run we are all dead".

President Roosevelt tillämpade framgångsrikt Keynes teori i sin så kallade *New Deal* för att komma till rätta med den djupa ekonomiska krisen i Amerika på 1930-talet. Mindre känt är att denna teori spelade en stor roll för den ekonomiska politik som fördes i Tyskland under 1930-talet och bidrog till att landet kunde återhämta sig från massarbetslöshet genom en utbyggnad av ett landsomfattande nät av motorvägar. Att detta recept för att lösa krisen också banade väg

för nazismen är en annan sak. Keynes teorier i kombination med Stockholmskolas kom också till användning för att häva arbetslösheten i Sverige under 1930-talet under finansminister Ernst Wigforss ledning.

Keynes teorier omvärderades kraftigt på 1970-talet då sk stagflation uppkom, innebärande hög arbetslöshet som förekom samtidigt med hög inflation. En stark tilltro till marknadskrafterna vann samtidigt gehör genom president Ronald Reagans och premiärminister Margaret Thatchers politiska budskap. I detta sammanhang kom Milton Friedmans idéer om att penningpolitik är ett förstahandsmedel också på modet. Sovjetimperiet föll ihop som ett korthus, såväl ekonomiskt som moraliskt. I den vevan anordnade Nobelkommittén ett seminarium i Stockholm med tidigare Nobelpristagare inbjudna i panelen, bland andra Milton Friedman. Han hävdade framgångsrikt och, kan det tilläggas triumfatoriskt, marknadskrafternas överlägsenhet framför centralstyrda ekonomier och spelade triumfatoriskt ut sitt ess, Sovjetsystemets fall, som belägg för detta. Och nog såg det väldigt illa ut för Sovjetstaten. Att dess ekonomiska system var ett fiasko var uppenbart.

Ledande nationalekonomer i vårt land har nu föreslagit att regeringen ska satsa på åtgärder för att få till stånd en ökad konsumtion genom sänkta skatter för gemene man, minskad moms, minskade arbetsgivaravgifter samt offentliga investeringar för att kompensera bortfallande konsumtion och investeringar i den privata sektorn. Dessa förslag är *de facto* tillämpningar av Keynes teori. Tidigare var det *fashion* av ekonomer att rakt av döma ut Keynes teorier som hopplöst föråldrade. Det är därför lite pikant att de som tidigare rakt av förnekade dess betydelse nu utan vidare spisning skriver ut Keynes recept för att komma till rätta med krisen med hänvisning till att

krisen är en exceptionell situation, utan att vilja kännas vid att de nu blivit keynesianer. Detta kan vara värt en kommentar. Keynes främsta arbeten kom till just för exceptionella situationer. Vad ska man annars kalla situationen efter första världskrigets slut då fredsvillkoren skulle bestämmas? Då gav han ut *The Economic Consequences of the Peace* (1919), en bok som väckte stor uppståndelse under fredsförhandlingarna i Paris. Naturligtvis var situationen exceptionell med arbetslösheten under trettio-talet då han kom ut med dels *A Treatise on Money* (1930), dels med sin *General Theory* i ett läge som i hög grad har likheter med den situation som råder i dag. Situationen var inte mindre exceptionell då han mitt under det brinnande andra världskriget skrev sin inflytelserika skrift *How to Pay for the War?* (1943). Han kom också att spela en stor roll i formuleringen av Bretton Woods-avtalet strax efter kriget. Om allt detta kan man läsa i Robert Skidelskys fascinerande biografi om Keynes (Skidelsky 2004). Keynes teorier om hur man ska lösa den aktuella ekonomiska krisen framstår som ekonomernas och politikernas *last resort*.

Att bygga bort krisen

Den aktuella finans- och konjunkturkrisen i landet hade en föregångare i början på 1990-talet. Till skillnad från den nuvarande krisen genererades denna inte utifrån utan var väsentligen hemmagjord. Den hade bl a sin grund i en ovana att hantera en finansmarknad som avreglerades under 1980-talet. En kris uppkom inom bygg- och fastighetsmarknaden i landet, ungefär som i USA i dag, men av andra skäl. Att försöka bygga bort krisen med bostäder och offentliga investeringar i vägar, järnvägar och annan infrastruktur var tidigare ett självklart recept som politiker i landet tog till vid en konjunkturedgång efter Keynes och Stockholmskolas ekono-

mers klassiska förslag; se *Bygg Sverige ur krisen* (Byggförbundet och Sveriges Byggtrepreneurförening 1981). Under andra hälften av 1980-talet och under 1990-talets första år hade dock bostadsproduktionen legat på rekordnivå bl a på grund av mycket kraftiga subventioner till just bostadsbyggande. Bostadsbyggandet sjönk som en sten i början av 1990-talet med 75 procent från en omsättning på ca 200 miljarder kr årligen. Då fanns ett stort överskott på bostäder, dessutom på fel ställen med stora vakanser ute i landet. Samtidigt var det brist på lägenheter i storstäderna på grund av hyresregleringen. Den nya borgerliga regeringen i början på 1990-talet började avveckla subventionerna till bostadsbyggandet eftersom statsfinanserna var mycket hårt ansatta. Men dessa subventioner borde ha avvecklats långt tidigare av den socialdemokratiska regeringen redan under den tidigare högkonjunkturen. Nu blev tidpunkten för att börja en sådan avveckling den sämsta tänkbara. En effekt var att den höga arbetslösheten inom byggbranschen blev värre än vad den hade behövt bli. Samtidigt behölls olyckligt nog hyresregleringen.

Vid denna tid fick jag ett uppdrag av Studieförbundet för Näringsliv och Samhälle (SNS) att se över vad som kunde göras på bygg- och fastighetsområdet (inte att ge några generella råd om hur krisen skulle hanteras). Resultatet av mina studier publicerades i boken *Bygga Sverige ur krisen?* (Andersson 1993). Mot bakgrund av ett stort överskott av bostäder skulle det ha varit vanvettigt att föreslå att vi skulle försöka bygga oss ur krisen med nya bostäder. Mitt recept blev i stället att regeringen borde satsa på att bygga ut och underhålla landets infrastruktur som vägar och järnvägar. Ett huvudbudskap var att regeringen skulle satsa endast på de projekt som kunde uppfylla kravet på samhällsekonomisk lönsamhet. Man hade tidigare

satsat på att bygga ut vägar i Norrland då arbetslösheten var stor där. Borde då inte offentliga vägbyggen komma till stånd framför allt där? En landshövding i Norrland som fick frågan om man inte borde satsa på att förbättra vägnätet i hans län gav torrt följande insiktsfulla svar: "Det enda som återstår här är att förgylla vägarna".

Han insåg att det hade varit meningslöst av regeringen att skyffla ut ytterligare resurser på alla möjliga vägprojekt enbart med syfte att öka sysselsättningen.

Andra åtgärder i Keynes anda som jag föreslog i min bok år 1993 var tidigareläggning av reparation, underhåll och ombyggnad av exempelvis skolor, ålderdomshem, kulturbyggnader och sjuka hus. Kommunerna hade också ett stort behov av reinvesteringar på exempelvis vatten- och avloppsområdet som skulle kunna åtgärdas. Jag framhöll att man skulle undvika att upprepa gamla misstag som på bostadsbyggandets område där man hade satsat på projekt i områden där arbetslösheten var stor, utan i stället prioritera dem efter samhällsekonomisk lönsamhet. Då skulle man inte riskera att för dyra pengar bygga vägar på fel ställe, ungefär som man tidigare genom ofantliga subventioner byggt bostäder på fel ställen.

Även i dagens läge bör regeringen ha kravet om lönsamhet i fokus och endast bygga lönsamma vägar och järnvägar som – *nota bene* – samtidigt kan bli färdiga då krisen vänder. Som bieffekt får man gynnsamma effekter på sysselsättningen under lågkonjunkturen. Vid Ekonomiska klubbens sk Nobelmiddag för årets nobelpristagare Paul Krugman noterade jag att han i sitt diskussionsinlägg var inne på liknande förslag som de jag har presenterat här.

Det sägs att General Moltke i förväg hade utrett alla tänkbara krig så att han bara hade att dra ut en skrivbords-

låda med färdiga "ritningar" när väl Bismarck beställde ett krig av honom. På samma sätt borde det vara när det gäller olika infrastrukturprojekt. I min bok år 1993 föreslog jag att regeringen skulle ge transportverken i uppdrag att inför nästa lågkonjunktur ta fram ett lager av projekt som uppfyller avkastningskravet och som snabbt kan påbörjas och också avslutas då konjunkturen vänder. Huruvida Vägverket och Banverket har denna typ av planberedskap i dag är oklart. Man borde också kunna satsa på flerskift för att uppnå snabba effekter och för att kunna nyttja oanvända maskiner och sysselsätta arbetslösa byggjobbare på ett effektivt sätt. Att inte ha arbetslösa i arbete är slöseri med resurser. Om regeringen ökar stödet för verksamheter inom byggsektorn är det viktigt att den samtidigt annonserar att dessa åtgärder oåterkalleligen reduceras i takt med att konjunkturen vänder. I annat fall får vi se en felaktig keynesiansk politik som inte är något annat än diskrediterande för upphovsmannen och, vad värre är, ineffektiv politik.

Regeringens införande av det s k ROT-avdraget som står för reparation, underhåll och ombyggnad av bostäder är en berömvärd åtgärd. Men som krisåtgärd borde den inte ha permanentats utan bör upphöra när krisen väl är över. Dessutom borde regeringens åtgärder kompletteras med insatser för hyreslägenheter som behöver rustas upp. I det s k miljonprogrammet finns ett gigantiskt underhållsberg av många slitna lägenheter som behöver rustas upp i områden som exempelvis Rosengård i Malmö, Angered i Göteborg, Husby, Tensta och Rinkeby i Stockholm. Regeringen kan snabbt gå in med stöd och garantilån i linje med vad som föreslagits av Statens Bostadskreditnämnd för att anställa annars arbetslös arbetskraft som kan komma till meningsfull användning till samhällsekonomiskt låga

kostnader, liksom en maskinpark inom byggsektorn som annars bara kommer att stå still och rosta sönder.

Undvik stora, tidskrävande projekt

På TV-nyheterna dagen före nyårsafton 2008 rapporterades att regeringen hade beslutat om stora infrastruktursatsningar, 7,5 miljarder kr till Stockholmsregionen och en och en halv miljard kr för vägar och järnvägar inom Uppsala län. *Fine* tänker jag då. Nu behöver jag inte skicka in min nyskrivna artikel. Men i nästa ögonblick uppenbarar sig landshövdingen i Stockholms län, Per Unckel, i TV-rutan och säger att nu ska länsstyrelsen i Stockholm i samarbete med Vägverket och Banverket sätta igång att planera för var dessa pengar kan göra bäst nytta. Men det kommer att ta minst fem år att planera för sådana projekt, så det blir först omkring år 2012 som man kan komma igång. Han pekar ut "Förbifarten" som ett angeläget projekt. Eftersom det beräknas kosta 25 miljarder kommer pengarna från staten inte att räcka.

Men det är ju precis så här som det inte ska gå till. Det är nu, omedelbart, som regeringen behöver sätta igång mindre, samhällsekonomiskt lönsamma projekt som kan avslutas då konjunkturen vänder om ett par år. Så bör en välutövad keynesiansk anticyklisk politik bedrivas. Enligt den tidtabell som landshövding Unckel presenterade kan dessa infrastrukturprojekt bli inflationsdrivande vid en kommande högkonjunktur i stället för att mildra den nuvarande ekonomiska krisen och arbetslösheten. Om det, mot förmodan, skulle gå att vända sig i sin grav vore det läge för Keynes att göra det.

Regeringen bör sålunda undvika att nu satsa på stora och dyrbara projekt som tar lång tid att genomföra av precis det skäl som landshövding Per Unckel omedvetet anförde: stora projekt kan

vanligen inte påbörjas snabbt utan man får räkna med tidsödande krångel med utredningar, planfrågor, projektering, markköp, tillstånd och många besvärfrågor. Men många politiker har förkärlek för stora, spektakulära och dyrbara transportprojekt som tar lång tid att genomföra. Ett ytterligare aktuellt ”praktexempel” vid sidan av Förbifarten är Citybanan i Stockholm. Regeringens utredare vägdirektören Hans Rode beställde en samhällsekonomisk kalkyl. Denna visade att Citybanan skulle komma att ge ett underskott på 4,8 miljarder (Transek 2006:61). Trots detta rekommenderade Rode en utbyggnad av denna med hänvisning till uppkommande ”dynamiska” sysselsättningseffekter för Stockholmsregionen. Han föreslog också att en del av finansieringen skulle ske genom en senareläggning av projekt ute i landet (Rode 2006). Men vad han inte nämnde var att genom en sådan delfinansiering av Citybanan kommer dessa regioner ute i landet att i så fall gå miste om liknande sysselsättningseffekter. Citybanan som blir till nytta för framför allt Stockholmsregionen ska till 75 procent finansieras genom allmänna skattemedel, dvs skatter från hela landet. Infrastrukturdepartementet saknar antagligen inte bara egen kompetens att bedöma hur den ekonomiska krisen ska bemötas utan dessutom kompetens att

utföra och bedöma samhällsekonomiska kalkyler. Detta är nog en bidragande orsak till att sådana projekt kan gå igenom. Citybanan borde läggas på is medan en förnyadsamhällsekonomisk utvärdering genomförs. De resurser som därigenom kan frigöras bör satsas på mindre men samhällsekonomiskt lönsamma projekt, kanske främst i Västra Götaland som är i behov av sådana projekt för att mildra den kommande arbetslösheten till följd av bilföretagens allvarliga kris i denna region.

REFERENSER

- Andersson, R (1993), *Bygga Sverige ur krisen?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Byggbund och Sveriges Byggentreprenörförening (1981), *Bygg Sverige ur krisen*, Stockholm, SNS Förlag, Kristianstad.
- Keynes J M (1919), *The Economic Consequences of the Peace*, MacMillan and Company Ltd, London.
- Keynes, J M (1930), *A Treatise on Money*, MacMillan and Company Ltd, London.
- Keynes, J M (1936), *The General Theory on Employment and Money*, MacMillan and Company Ltd, London.
- Keynes, J M (1943), *How to Pay for the War?*, MacMillan and Company Ltd, London.
- Rode, H (2006), ”Ytspårutredningen”, Näringsdepartementet, Stockholm.
- Skidelsky, R (2004), *John Maynard Keynes*, Pan Books, MacMillan, London and Oxford.
- Transek (2006), ”Samhällsekonomisk bedömning av Citybanan och Ytspåret”, 2006:61, Transek, Johanneshov.