

# Sammanfattning

Samtliga partier i den svenska riksdagen har gett uttryck för att infrastrukturen är eftersatt. Även intresseorganisationer som SEKO (2012) och Svenskt Näringsliv (2013) är, för ovanlighetens skull, överens om det överhängande drift- och underhållsberget. Det eftersatta underhållet uttryckts också av Globaliseringsrådet (2009) och Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA, 2011). Det tycks råda konsensus om att Sverige behöver satsa mer på infrastruktur. Frågan handlar mer om hur stort underskottet är. Olika siffror florerar. Centrum för drift och underhåll vid Kungliga Tekniska Högskolan (CDU, 2009) uppskattar underhållsberget inom det statliga väg- och järnvägsområdet till 30 miljarder kronor på vägsidan och Svenskt Näringsliv (2013) beräknar infrastruktur-skulden till hela 300 miljarder kronor.

Men hur ser underlaget ut för dessa beräkningar? Stämmer de? Har vi en sådan skuld? Ett första konstaterade från de utförliga svar som ges i denna ESO-rapport är att det vet vi inte.

I rapporten belyser ett antal nationalekonomer frågan om hur mycket som ska satsas på infrastruktur, med fokus på den nationella infrastrukturen för väg och järnväg. En anledning till att samla olika perspektiv är att skilda signaler under en tid har kommit från olika nationalekonomiska läger. Redan för tjugo år sedan gick debattens vågor höga bland svenska nationalekonomer kring infrastrukturens betydelse för tillväxten. Sverige var då inne i en djup ekonomisk kris och, som vanligt i dåliga tider, fanns det skäl att överväga om statliga investeringsprojekt kunde tidigareläggas för att stimulera ekonomin. Krisen hade följt på en lång rad av tidigare kriser under 1970- och 1980-talen och det var uppenbart för många att det denna gång behövdes strukturella tillväxtskapande åtgärder. Uppmärksamheten kom därför att riktas mot resultat från forskningen. Baserat på data från USA visade Aschauer (1989) att de infrastruktursatsningar som gjorts där,

särskilt 1950- och 1960-talens byggande av ett federalt motorvägs-system som knöt samman hela landet, hade ökat produktiviteten i näringslivet, och därmed tillväxten. Detta tog den svenska Produktivitetsdelegationen fasta på och föreslog kraftfulla satsningar på utbyggd infrastruktur; nu alltså som en tillväxtfrämjande åtgärd. Både i forskningslitteraturen och i den svenska nationalekonomiska debatten, t.ex. i tidskriften *Ekonomisk Debatt*, kom dock sambanden mellan infrastrukturens satsningar och tillväxt att ifrågasättas. Man pekade på att kausalsambandets riktning var oklar. Det kanske var tillväxt som drev fram infrastrukturinvesteringar och inte tvärtom. Och de marginella effekterna av ytterligare infrastruktur skulle kanske inte vara lika stora som effekterna av de första samlade nationella vägnäten.

Senare tids diskussion liknar den tidigare debatten, men den förs nu med något andra förtecken. Infrastrukturens betydelse som tillväxtskapande kraft framhålls även nu. Ett nytt argument är dock att infrastrukturinvesteringarna inte har hängt med den förhållandevis starka ekonomiska tillväxt som Sverige haft sedan mitten av 1990-talet, särskilt med tanke på att befolkningen ökat och koncentrerats till storstadsområdena och regionhuvudstäderna.

Flera rapporter som på senare tid behandlat övergripande makroekonomiska variabler har varit inne på att infrastrukturen är eftersatt. Men makroekonomerna har inte fått något uttalat stöd från de nationalekonomer som mer dagligdags ägnar sig åt trafikens och infrastrukturplaneringens problem. Så frågan är varför mikroekonomerna inte känner sig lika övertygade.

En del av svaren på den frågan ges i rapportens två inledande bidrag, av Anders Vredin och Johan Nyström. Vredin går genom den relevanta makrostatistiken och landar i en försiktig slutsats om att infrastrukturen är underfinansierad. Nyström redovisar argumentationen i de makroekonomiska rapporter som behandlar frågan och kritiserar det statistiska underlaget. Författarna kommer till olika slutsatser i sakfrågan, men är ense om att statistiken behöver förbättras på avgörande punkter. Övriga bidrag i antologin belyser andra viktiga aspekter på frågan om hur behovet av förbättrad infrastruktur ska vägas mot andra behov. En första sådan aspekt, som här behandlas av Urban Karlström, är om det överhuvudtaget är självklart att det är staten som med skattemedel ska finansiera infrastrukturen. En andra aspekt är vilken vägledning som ges av de samhällsekonomiska kalkyler som görs för varje investeringsobjekt. Den diskuteras i fristående inlägg av Runar

Brännlund och Lars Hultkrantz. En tredje är hur övergripande politiska prioriteringar kan förenas med samhällsekonomiska bedömningar av olika investeringsalternativ. Den frågan behandlar Gro Holst Volden som redovisar hur man angriper denna fråga på ett nytt sätt i Norge. En fjärde aspekt gäller förhållandet mellan samhällsbyggnad och trafikplanering, vilket diskuteras av Jan Owen Jansson. Ytterligare en aspekt, som i denna rapport behandlas av Jan-Eric Nilsson, handlar om den övergripande relationen mellan det politiska beslutsfattandets villkor och planeringen av infrastrukturen. Ibland kanske det är det politiska systemets förmåga att göra prioriteringar som är huvudproblemet, snarare än den begränsade resurstillgången.

Den grundläggande frågan – om riksdagens satsning på 522 miljarder kronor utöver trängselskatter och andra vägavgifter för planeringsperioden 2014-25 är tillräcklig eller inte – kan inte besvaras med dagens underlag.

Men även om vi fortfarande är svaret skyldigt lämnar antologin en rad konstruktiva bidrag till den fortsatta diskussionen. Här vill vi särskilt lyfta fram tre förslag.

För det första, bedöm varje investeringsprojekt på sina egna meriter. Det saknas tillfredsställande underlag för att väga behoven av infrastruktur mot andra angelägna behov. Behovet av infrastruktur kan inte tas fram ur makroekonomisk statistik utan måste baseras på analyser av infrastrukturens faktiska tillstånd och investeringsobjektens lönsamhet. De samhällsekonomiska bedömningar som används för att prioritera mellan investeringsobjekt kan användas för att bedöma de sammanlagda finansieringsbehoven för projekt med hög eller medelhög lönsamhet. Trafikverket skulle kunna ges i uppdrag att årligen ta fram ett underlag för detta syfte.

För det andra, inled ett arbete med sektorsövergripande kalkylparametrar. Trafikverkets samhällsekonomiska bedömningar håller hög kvalitet. Det är emellertid svårt att bedöma hur angeläget det är att ge ytterligare anslag till sektorn i förhållande till behovet av ytterligare medel i andra delar av den offentliga sektorn. Det görs helt enkelt alltför få samhällsekonomiska bedömningar utanför transportsektorn och när de görs tillämpas inte alltid samma kalkylprinciper. Inom t.ex. hälso- och sjukvårdssektorn används samhällsekonomiska bedömningar bl.a. för prövning av nya läkemedel och rekommendationer av olika terapier. Resultaten är dock inte helt jämförbara med transportsektorn, då beräkningsprinciper och kalkylvärden inte är samordnade. Det är därför

angeläget att allmänna kalkylprinciper och vissa sektorsövergripande kalkylparametrar etableras så att de gäller för alla myndigheter. I Norge har Finansdepartementet ett sådant ansvar, i Sverige skulle Statskontoret eller Ekonomistyrningsverket kunna axla ansvaret.

För det tredje, se över hur en samlad reform av skatter och avgifter för alla transportslag kan utformas. En fundamental fråga som ekonomer brukar ställa när det hävdas att en viss produktionskapacitet ska byggas ut är om priset på varan eller tjänsten är rätt satt. Om priset är för lågt, särskilt om det är lägre än marginalkostnaden, brukar det vara klokt att som första åtgärd överväga en prishöjning. Denna allmänna princip gäller även i transportsektorn. I själva verket är sedan länge den överordnade transportpolitiska principen i både Sverige och EU att man ska eftersträva att transporter prissätts efter sina totala samhälleliga marginalkostnader. Mycket tyder på att lastbils- och bantrafiken är underprissatt i dag. Det ger upphov till en betydande del av de kapacitetsbrister vi ser. Således skulle kapacitetsproblemen kunna avhjälpas förhållandevis snabbt genom höjda och differentierade skatter och avgifter. Detta bör dock inte göras utan hänsyn till den globalt konkurrensutsatta industrin. Prisproblematiken kan inte heller angripas för ett transportslag i taget på grund av överflyttningar mellan trafikslag, i stället krävs en trafikslagsövergripande reform. Därför föreslås att regeringen ger en utredning i uppdrag att förutsättningslöst se över hur en samlad reform av skatter och avgifter för alla transportslag kan utformas.