

## Sammanfattning: HUR VÄLJA RÄTT INVESTERINGAR I TRANSPORTINFRASTRUKTUREN?

För att främja den ekonomiska tillväxten i Sverige, gäller det att finna de mest lönsamma investeringsprojekten inom både den privata och offentliga sektorn och genomföra så många som möjligt av dem. När det gäller skattefinansierade offentliga tjänster, som betingar nollpriser (eller näst intill) är Cost/Benefit-Analys (CBA) ett gängse hjälpmedel för investeringsbedömning. Transportinfrastruktur (TI) är en något speciell kapitaltyp i detta sammanhang, dels därför att dess tjänster (med järnvägarna som notabelt undantag) är åsatta i stort sett kostnadstäckande priser, dels därför att TI i många föreställningsvärld intar en särställning som katalysator för ekonomisk utveckling och/eller allmänt produktivitetsbefrämjande jäst i degen ("the grand transportation mystique").

Så trots att CBA har fått sin mest omfattande tillämpning i investeringsplaneringen inom transportsektorn och i synnerhet vägsektorn, har flera alternativa beslutsmodeller lanserats. Rent företagsekonomisk lönsamhetsbedömning av TI-investeringar är ett alternativ, och ett nästan diametralt motsatt alternativ, som tycks ha många förespråkare, är omfattande systemanalys av hela ekonomin för att fånga in alla förment produktivitetsbefrämjande effekter av mera TI. Syftet med denna studie är att diskutera dessa alternativa kalkylmetoder och i synnerhet att granska ansatser till att empiriskt styrka behovet av systemanalys omfattande hela ekonomin i en eller flera regioner. De empiriska ansatser det är fråga om, är försök att skatta de aggregerade produktionsfunktionerna med bl.a. TI som produktionsfaktorer, som fått uppmärksamhet genom Infrastrukturutredningens

rapport (Expertrapport 9 till Produktivitetsdelegationen, SOU 1991:82). Som förberedelse för diskussionen kan följande förhållanden framhållas:

(1) Det statliga vägnätets omfattning i kilometer har inte vuxit på flera decennier. Motiven för väginvesteringar är kvalitetshöjning bl.a. genom vägförkortning. Nyttan av den kontinuerliga förbättringen av vägnätet består främst av tidsvinster (42%), olycksriskminskning (26%) och minskade fordonskostnader (12%). Nygenererad trafik av väginvesteringar är numera obetydlig.

(2) CBA av väginvesteringar är följdriktigt inriktad på värdering av kvalitetsförbättringar för trafiken. Några betydande positiva externa effekter kan inte teoretiskt troliggöras när den nygenererade trafiken är av begränsad omfattning.

Men finns inte "dynamiska" effekter som riskerar att försummas vid komparativ-statisk analys?

Transportsystemet som katalysator för ekonomisk utveckling var en relevant metafor i industrialismens barndom. Produktivitetstillväxttal på högt aggregerad nivå är vidare inget annat än sammanvägda siffror för olika mikroenheter; här skiljer sig inte helheten från summan av delarna. Om man ändå tror att det finns betydande effekter av TI-investeringar utöver de direkta trafikeffekterna, finns två sätt att empiriskt undersöka effekterna av TI på produktionen i näringslivet: jämförelser mellan regioner och jämförelser på regional eller nationell nivå över tiden.

De interregionala jämförelserna försvåras genom problemen vid den nödvändiga aggregeringen av olika industrigrenar. Faktorprisvariationerna mellan olika regioner i Sverige torde dessutom vara alldeles otillräckliga för skattning av industriproduktionsfunktioner. När faktorproportionen (t.ex. förhållandet mellan kapital och arbete) tycks variera avsevärt, härrör variationerna säkerligen främst från skillnader i industristrukturen.

Jämförelser över tiden är vanskliga genom att, historiskt sett, ekonomisk tillväxt och TI-utbyggnaden har löpt parallellt. Det är svårt att hävda att orsakssambandet går från det senare till det förra. Snarare pekar det mesta på att den ekonomiska tillväxten skapat utrymme för investeringar i TI. Regressionsanalyser som gjorts med antagandet att väginvesteringar är orsak och BNP-tillväxten är verkan ger helt orimliga resultat (flera tusen procent årlig avkastning av investeringarna).

Ett rent företagsekonomiskt investeringskriterium är inte så långsökt i dag: Öresundsbron som volymmässigt motsvarar tio normala års totala investeringar i riksvägsnätet kommer att avgiftsfinansieras. Det är tydligen en modell som manar till efterföljd. Den slutliga (?) utformningen av Dennispaketets innehåll innebär att en lika stor (som Öresundsbron) satsning på väginvesteringar i Stockholmsområdet kommer att genomföras under ett antal år kring sekelskiftet med biltullar som finansieringskälla. På andra håll i riket söker man intensivt efter liknande väginvesteringsprojekt, som alltså skulle kunna helfinansieras med vägavgifter.

Problemet med en rent företagsekonomisk beslutsmodell är först och

främst att företagsekonomisk lönsamhet inte alltid garanterar samhällsekonomisk lönsamhet. Som investeringskriterium fungerar en rent företagsekonomisk kalkyl dåligt, om inte konkurrens från alternativa vägar tillåts och uppmuntras. I ett statligt vägmonopol eller kommunalt gatumonopol kan man inte förutsätta att det villkoret skulle kunna gälla. Och skulle man bryta upp monopolen och uppmuntra konkurrerande väg- och gatuhållare, skulle man få ett svåröverblickat koordinationsproblem på halsen. Dessutom skulle det för närvarande svåraste problemet med väginvesteringar bli mycket besvärligare att hantera: Hur skall man kunna undvika svåra miljöintrång?

Finansieringsproblemet kan samhällsekonomiskt sett bäst lösas inom ramen för nuvarande "tudelade tariff" för vägtjänster. Anser statsmakterna att väginvesteringsvolymen bör öka, samt att ökningen inte får rubba statsbudgetbalansen (underskottet), är det allra bästa att höja fordonsskatterna i motsvarande grad, och nästan lika bra är att höja bensinskatten något. Alternativet att anordna ett antal tullstationer i vägnätet, eller motsvarande mer eller mindre automatiserade, elektroniska betalningssystem för individuella vägar, skulle kosta några tiotal eller rent av hundratal miljoner, om det görs på ett stort antal vägar. Det ger dock ett sämre prissystem vad gäller vägutnyttjandet. Nuvarande vägtrafikbeskattning är ett billigt och välfungerande prissystem, i meningen att den prisrelevanta marginalkostnaden återspeglas hyggligt, åtminstone vad gäller bensindrivna vägfordon på vägnätet utanför de större tätorterna. Att det prissystemet inte duger, om man skulle driva vägarna företagsekonomiskt, bör inte uppfattas som en nackdel: Företagsekonomisk väghållning leder till ineffektiv resursallokering både på kort

och lång sikt, förutom att prissystemkostnaderna skulle kraftigt öka.

En slutsats är att för landsbygdens TI (innefattande interurbana vägar och järnvägar liksom flygplatser) har man med CBA i form av "objektanalys" i kombination med rådande system för prissättning av vägtjänster och bantjänster samt flygplatsavgifter kommit en god bit på väg mot idealet. CBA-tillämpningen bör utvecklas till en färdmedelsövergripande metod för investeringsprioritering inom ramen för en samordnad investeringspolitik.

När man betraktar tätorternas och framför allt storstädernas transportinfrastruktur, är problemen besvärligare både vad gäller investeringspolitiken och prispolitiken samt finansieringen. Eftersom kommunerna inte har tillgång till influtna medel från vägtrafikbeskattningen, kan man i storstadskommuner som Stockholm och Göteborg av rent finansiella skäl överväga att införa någon form av lokal avgiftsbeläggning av gatutrafik i likhet med vad som gjorts i norska städer. Det kan också vara samhällsekonomiskt vettigt, eftersom de prisrelevanta marginalkostnaderna vissa tider på vissa trafikleder och gator klart överstiger bensinskattnivån. Problemet är att detta kan uppfattas som beskattning. Det är politiskt svårt att öka skattebördan för kommuninnevärdarna. Däremot kan man kanske höja diverse avgifter, så frågan är: Vad är en skatt och vad är en avgift i detta sammanhang? Enligt ett synsätt är biltullar en avgift om de öronmärkes för finansiering av bestämda väginvesteringar. Enligt det ekonomisk-teoretiska synsättet däremot är det avgörande förhållandet huruvida biltullarna sammanfaller eller inte med marginalkostnaderna för att utnyttja vägar och gator, och krav på öronmärkning är närmast ett hinder för effektiv resursallokering.

Denna kontrovers är inte bara hårklyveri, eftersom om det förra synsättet får genomslag skulle på kort sikt fel prissignaler ges till trafikanterna vid vägval och färdmedelsval och långsiktigt blir prioriteringen av TI-investeringar lidande när finansieringsfrågan överordnas de realekonomiska bedömningarna. Investeringspolitiken kompliceras dock också av andra orsaker. Metodologiskt är problemet att man enbart med CBA inte klarar av att säkert styra mot den "goda staden". Motiven för investeringar i stadstrafikleder är främst att avleda trafik från tätbebyggt område, men både nya kringfarter och ringleder liksom det initiiellt avlastade innerstadsgatunätet alstrar ny trafik, vilket motverkar det primära syftet med investeringarna. Om målet verkligen är att minska trafiken är det i längden ohållbart att vidga gatunätet.

Vilken stad vill vi ha? Det är den rätta frågan att börja med, när man skall tackla problemen. Man bör inte besluta om stora TI-investeringsprogram utan att det görs helt klart vad konsekvenserna blir för stadens utveckling på lång sikt. Storsatsningen på tunnelbanan i Stockholm som inleddes på 1950-talet, är ett slående exempel på att inte enbart rent trafikala överväganden kan få vara avgörande, när helt nya förutsättningar skapas för både trafik och bebyggelse. Ett annat exempel, som man numera framhåller som avskräckande, är bortschaktningen av Brunkebergsåsen som anpassning till bilsamhället. Erfarna stadsbyggare förutser att den planerade 20-miljardersatsningen på utbyggnad av vägsystemet i Stockholmsområdet får minst lika genomgripande konsekvenser för stadens karaktär som rivningarna i Klara och tillplattningen av Nedre Norrmalm. (Se t.ex. förre stadsbyggnadsdirektören Torsten Westmans inlägg i DN 3 maj 1992.)