

STUDIER & DEBATT



BYGGA SVERIGE UR

KRISEN?

Roland Andersson

SNS
FÖRLAG

BYGGA SVERIGE UR KRISEN?

Om lönsamhetsbedömning
och finansiering av infrastruktur-
investeringar

Roland Andersson



SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm

*Bygga Sverige ur krisen? – Om lönsamhetsbedömning
och finansiering av infrastrukturinvesteringar*

Roland Andersson

1:a upplagan

1:a tryckningen

© 1993 Roland Andersson och SNS Förlag

Omslag: Nyebølle Grafisk Form

Sättning och tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1993

ISBN 91-7150-475-3

Innehåll

Förord 5

Författarens förord 7

1. De ekonomiska kriserna 9
 2. Mindre bostadsbyggande 23
 3. Satsa på vägar och järnvägar? 29
 4. Varför klarar marknaden inte infrastrukturen? 39
 5. Hur ser en samhällsekonomisk kalkyl ut? 46
 6. Vägverkets kalkylmodell 64
 7. Det politiska spelet om transportinfrastrukturen 72
 8. "Kreativa" finansieringsformer? 80
 9. Mälarbanan och/eller Svealandsbanan? 95
 10. Bygga bort bristen på vägar i Stockholm? 109
 11. Slutsatser 121
- Referenser 125

Förord

Ökade satsningar på infrastruktur och annan byggverksamhet efterlyses allmänt och med allt större eftertryck, både som en förutsättning för en god långsiktig utveckling av Sverige och som ett av botemedlen för arbetslösheten och den aktuella ekonomiska krisen. Var och hur det skall byggas är man mer oenig om. Väg- och järnvägsutbyggnad ställs emot varandra och mot reparations- och underhållsarbete på skolor, bostadshus m m. Det hävdas också att det å ena sidan ”saknas pengar” samtidigt som det å andra sidan finns gott om lönsamma projekt som bara väntar på att sättas igång. Hur går det ihop? Olika intressegrupper försöker vidare påverka politikerna att prioritera just det som gynnar deras intressen. Hur skall man kunna veta var man skall börja? Situationen kännetecknas av förvirring i debatten och låsningar i agerandet.

SNS har bett Roland Andersson, professor i fastighetsekonomi vid KTH, att bidra till att skapa klarhet i frågeställningarna och till en saklig, konstruktiv debatt. Han analyserar i denna skrift innebörden av och förutsättningarna för att ”bygga bort krisen”. Utgångspunkten är att byggprojekt, oavsett om de avser infrastruktur eller annat, måste vara lönsamma, dvs ge en avkastning som motiverar resursinsatsen. Vad som skiljer en lågkonjunktur från en högkonjunktur diskuteras ingående. Vidare granskar författaren en rad aktuella projekt och projektförslag och visar hur de bör analyseras och bedömas.

Arbetet med underlag till boken har finansierats med ett anslag till SNS från Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse

för samhällsvetenskaplig forskning. Manusutkast har granskats och diskuterats bland annat vid SNS-seminarier. Som vanligt svarar författaren ensam för resultatet. Vad han kommit fram till bör intressera alla som engagerar sig i den fråga som finns i bokens titel: Går det att bygga Sverige ur krisen?

Stockholm i mars 1993

Göran Arvidsson
Forskningsledare

Författarens förord

Den ekonomiska krisen har drabbat bygg- och fastighetsbranschen hårt. Vad kan då staten göra för att söka lindra plågorna? Ett gammalt beprövat botemedel har varit att söka bygga landet ur kriser. Men förutsättningarna för att göra detta är idag inte desamma som de har varit vid tidigare kriser. Dessutom bör, menar jag, den ekonomiska krisen ses ur ett både kortsiktigt och långsiktigt perspektiv.

Det ledande temat i denna skrift är att man vid prioriteringar av olika projekt i större utsträckning än hittills bör ta kravet på lönsamhet på allvar, kortsiktigt och långsiktigt. Det är från denna utgångspunkt som olika förslag om att bygga oss ur krisen kommer att granskas. Med hjälp av konkreta exempel diskuteras också bruk och missbruk vid beräkning och prioritering av samhällsekonomiskt lönsamma investeringar i vägar och järnvägar.

För värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna skrift är jag ett stort tack skyldig till många personer, bl a följande: Göran Arvidsson och Hans Tson Söderström, SNS, Mats Bohman, institutionen för byggnadsekonomi och organisation, KTH, Håkan Bejrums, Hans Lind och Stellan Lundström, institutionen för fastighetsekonomi, KTH, Roland Artle, University of California, Berkeley, Hans Wijkander, Handelshögskolan i Stockholm, Curt Nicolin, Incentive AB, Carl-Olof Ternryd, Bilindustriföreningen, Mårten Lindström, Byggtreprenörerna, Bo Carlsund, Industriförbundet, Torsten Grennberg, institutionen för anläggningsteknik, Luleå Högskola, Alf Carling, Konjunkturinstitutet, Uno Danielsson och Gunnar Lind-

berg, Vägverket samt Jan-Eric Nilsson, Banverket. Christina Pettersson Englund har med stort tålamod stått för utskrifterna av flera manusversioner.

Stockholm i mars 1993

Roland Andersson

1. De ekonomiska kriserna

Den ekonomiska krisen i Sverige är nu så allvarlig att man får gå tillbaka till 1930-talet för att hitta en motsvarande situation. Arbetslösheten är rekordhög, budgetunderskottet växer snabbt, realräntorna är skyhöga och antalet konkurser, permitteringar och exekutiva auktioner når toppnoteringar. Vad skall regeringen göra i detta krisläge? Skall regeringen tillgripa ett gammalt beprövat recept från tidigare krislägen, nämligen att försöka bygga bort krisen, i vart fall som en del i en mer omfattande hästkur? Eller vad skall den i stället ta sig till?

Avsikten med denna bok är inte i första hand att ge några generella råd om krispolitiken; sådana ges för övrigt av den s k Lindbeckskommissionen, SOU 1993:16.

I stället pläderas här för att kravet på samhällsekonomisk lönsamhet bör vara uppfyllt såväl på kort som på lång sikt. I detta kapitelns första avsnitt kommer att kortfattat presenteras de olika kriser som samtidigt drabbat Sverige. I det följande avsnittet redovisas statistik över arbetslösheten i byggsektorn samt över andelen bygg- och anläggningsmaskiner som står sysslösa. Orsaker till krisen inom fastighetsbranschen redovisas kortfattat i följande avsnitt. Därefter diskuteras frågan om att bygga bort krisen. Slutligen presenteras en disposition av boken.

Krisernas innebörd

Vår utgångspunkt är att krisen har dels en kortsiktig, *konjunkturbestämd* dimension, dels en mera långsiktig dimension som inrymmer långsiktiga *struktur-* och *tillväxtproblem* i ekonomin. Vad man bör göra påverkas självfallet av vilken aspekt man framför allt intresserar sig för men också av samband mellan åtgärder och effekter på kort och lång sikt. Jag skall behandla de dimensioner på den ekonomiska krisen som har särskilt intresse för frågor om byggande och infrastruktur.

I en lågkonjunktur borde det snarast råda låga räntor för att locka företagen till nysatsningar; detta uppfattas av många som en nödvändig men kanske inte tillräcklig förutsättning för att landet skall komma ur krisen. Men eftersom realräntan har varit högre än någonsin under hösten 1992, omkring 10 procent, har också antalet permitteringar och konkurser ökat. Även de enskilda hushållen har drabbats hårt av det höga ränteläget. De extremt höga bostadsräntorna har medfört bl a att antalet exekutiva auktioner på småhus och bostadsrätter ökat kraftigt.

Deprecieringen av kronan kan kanske förväntas leda till en något ökad inflation, dock inte så kraftig i lågkonjunkturen. Frågan är vad som kommer att hända med den nominella räntan och därmed också med realräntan?

Den höga realräntan och den vikande efterfrågan har slagit hårt mot fastighetsvärdena och starkt bidragit till *bygg- och fastighetsbranschens djupa kris*. Ett stort antal välrenommerade företag inom denna bransch har råkat i betalningssvårigheter. Flera av dem har redan tvingats att gå i konkurs.

Den svåra fastighetskraschen har i sin tur lett till stora kreditförluster för banker, försäkringsbolag och andra kreditinstitut. Dessa påfrestningar på det finansiella systemet gör att det finns anledning att även tala om en ovanligt svår *finansiell kris*. Flertalet storbanker gör stora kreditförluster som t o m skakar vissa av dem i sina grundvalar. Staten har tvingats gå in som ägare eller med kreditgarantier.

Ytterligare problem hänger samman med vad som kallas för *den offentliga sektorns kris*. Framför allt växer budgetunderskottet snabbt och närmar sig nivån 200 miljarder kronor. Det är rimligtvis ett första rangens problem att söka komma till rätta med, med tanke på dess negativa inverkan på ränteläget.

Ett sätt att belysa utvecklingen är att studera de offentliga utgifternas relativa sammansättning. I figur 1.1 kan vi se att år 1970 gick 15 procent av de offentliga utgifterna till investeringar, se även Henrekson (1992). År 1980 hade denna andel ungefär halverats till 6,8 procent. År 1990 var den nere i 3,9 procent. Enligt finansdepartementets bedömning var motsvarande siffror för innevarande år 4,3 procent. För år 1992 är prognosen 4,2 procent.

Krisen inom byggsektorn

Lågkonjunkturen, den kraftigt höjda realräntan m m har medfört en allvarlig kris inom bygg- och fastighetsbranschen med fallande fastighetsvärden, kraftigt ökad arbetslöshet och en rad konkurser som följd. Antalet påbörjade bostäder i nyproduktionen har sjunkit kraftigt, se tabell 1.1. Antalet lägenheter under ombyggnad har tidigare ökat kraftigt men förväntas åter sjunka under år 1993; se tabell 1.2

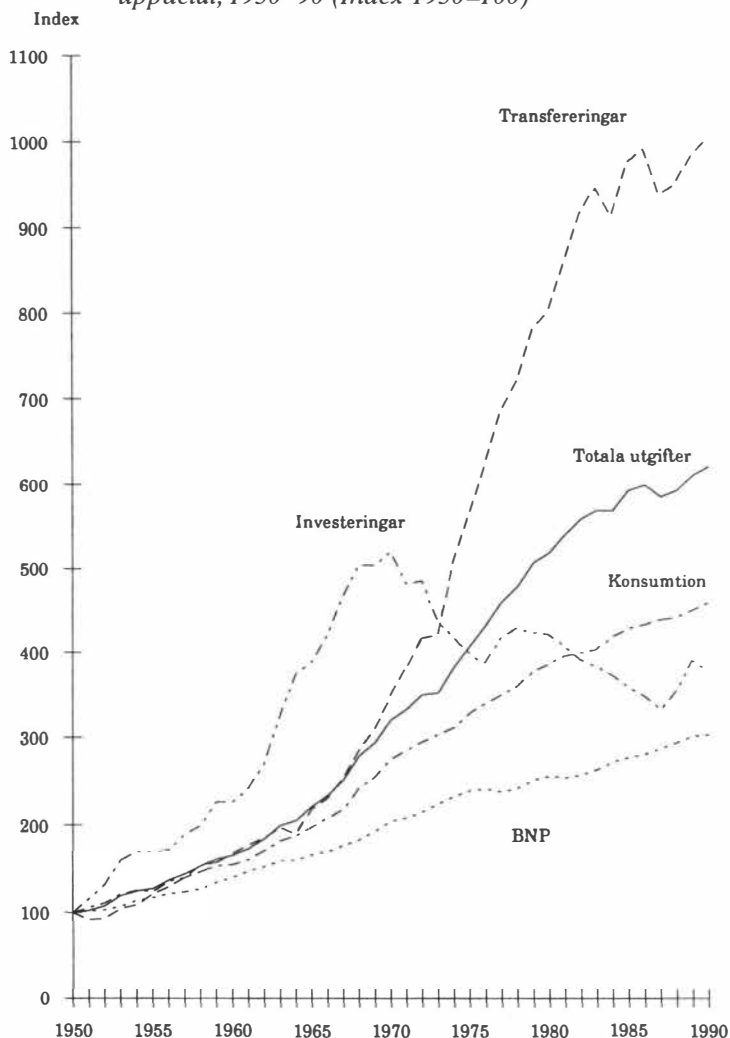
Arbetslösheten fördelad på olika yrken december 1992 framgår av tabell 1.3.

Tabell 1.1 Igångsättning av bostäder tiden 1990–93

| År | Flerbostäder | Småhus | Totalt |
|-------|--------------|--------|--------|
| 1990 | 41 000 | 28 000 | 69 000 |
| 1991 | 35 000 | 22 000 | 57 000 |
| 1992p | 29 000 | 13 000 | 42 000 |
| 1993p | 13 000 | 5 000 | 18 000 |

Källa: Statistiska centralbyrån, Byggentreprenörerna. p = prognos.

Figur 1.1 De reala offentliga utgifterna, totalt och komponent-
uppdelat, 1950–90 (Index 1950=100)



De olika utgiftskomponenterna har deflaterats med sina respektive implicita deflater. Transfereringarna har deflaterats med den implicita deflatorn för privat konsumtion.

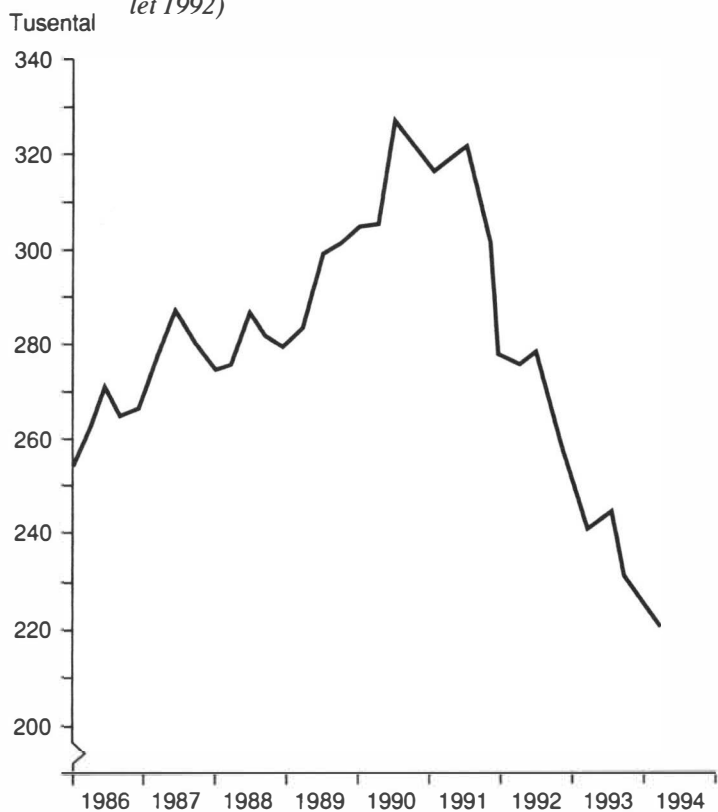
Källa: Henrekson (1992).

Tabell 1.2 Ombyggnad av bostäder i flerbostadshus

| År | Antal påbörjade lägenheter |
|-------|----------------------------|
| 1990 | 17 571 |
| 1991 | 24 089 |
| 1992p | 40 000 |
| 1993p | 25 000 |

Källa: SCB, BE. p = prognos.

Figur 1.2 Antal direkt sysselsatta inom byggindustrin kvartalsvis 1986–1994, tusental (prognos för om fjärde kvartalet 1992)



Källa: Söderström (1993).

I figur 1.2 illustreras den stora fallhöjden inom byggbranschen. Antalet sysselsatta har minskat från ca 320 000 år 1991 till ca 240 000 vid årsskiftet 1992–93. Antalet anställda förväntas att sjunka raskt under åren 1993–94. Problemet är att de som permitteras från byggbranschen inte har möjligheter att finna en alternativ sysselsättning under lågkonjunkturen utan blir arbetslösa.

Tabell 1.3 Arbetslösheten inom byggbranschen i december 1992, A-kassestatistik

| <i>Yrke</i> | <i>Antal</i> | <i>Andel i procent</i> |
|-------------------------|--------------|------------------------|
| Träarbetare | 10 871 | 22,5 |
| Murare | 1 824 | 25,7 |
| Betongarbetare | 2 961 | 24,0 |
| Övriga byggnadsarbetare | 12 917 | 35,4 |
| Rörarbetare | 1 967 | 11,5 |
| Målare | 4 021 | 20,9 |
| Elektriker | 3 672 | 12,5 |
| Bleck- & plåtarbetare | 1 191 | 18,6 |
| Vägarbetare | 2 801 | 43,1 |
| Byggarbetsledare | 1 286 | 6,6 |
| Väg- och vattenbyggare | 311 | 5,4 |

Källa: AMS, SALF, CF.

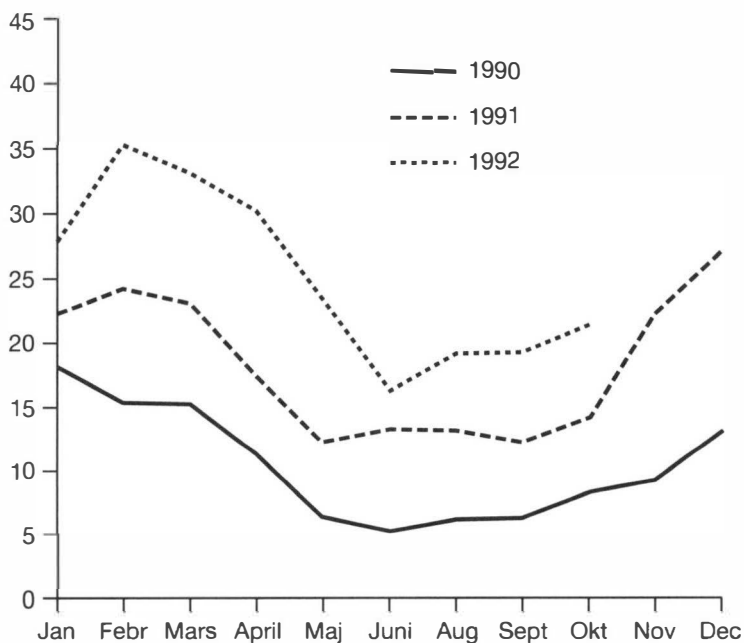
Vi kan i tabell 1.3 notera att arbetslösheten för exempelvis träarbetare, murare, betongarbetare och övriga byggnadsarbetare ligger mellan 22–35 procent. Anmärkningsvärt är att andelen arbetslösa vägarbetare är ca 43 procent. För arbetsledare var siffran ca 7 procent arbetslösa för december 1992.

Överkapaciteten på bygg- och anläggningsmaskiner i landet var, i november 1992, 20–30 procent. I figur 1.3 redovisas statistik över lediga maskiner i procent av beståndet. I figur 1.4 ser vi hur sysselsättningen av maskinerna varierar över landet. I figur 1.5 visas sysselsättningen av maskiner med fördelning på olika typer av maskiner. När det gäller vissa stora och tunga maskiner uppges det existera vissa flaskhalsar. Men i slutet av

år 1992 stod maskinkapacitet för ca 4 miljarder kronor ledig.

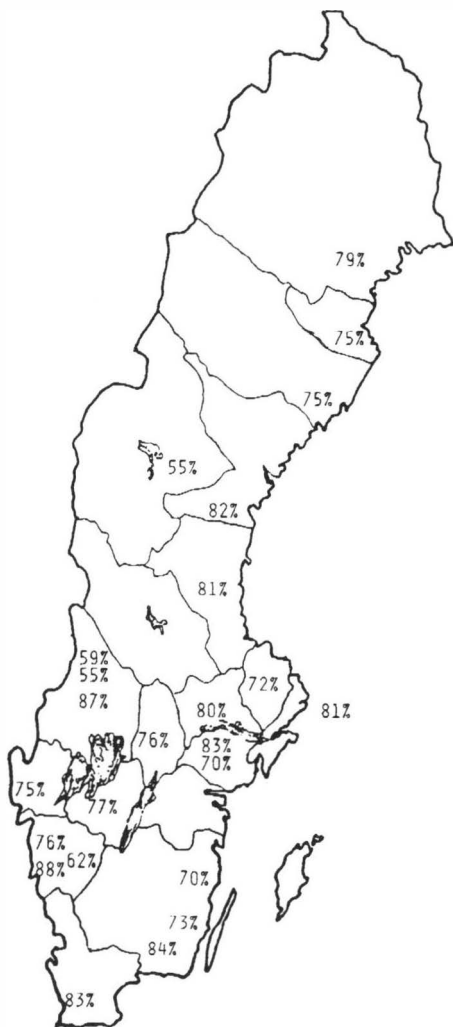
Prognosen för år 1993 pekar på att denna utveckling accentueras starkt under andra halvåret om ingenting görs för att hejda den.

Figur 1.3 Maskinstatistik – lediga maskiner i procent



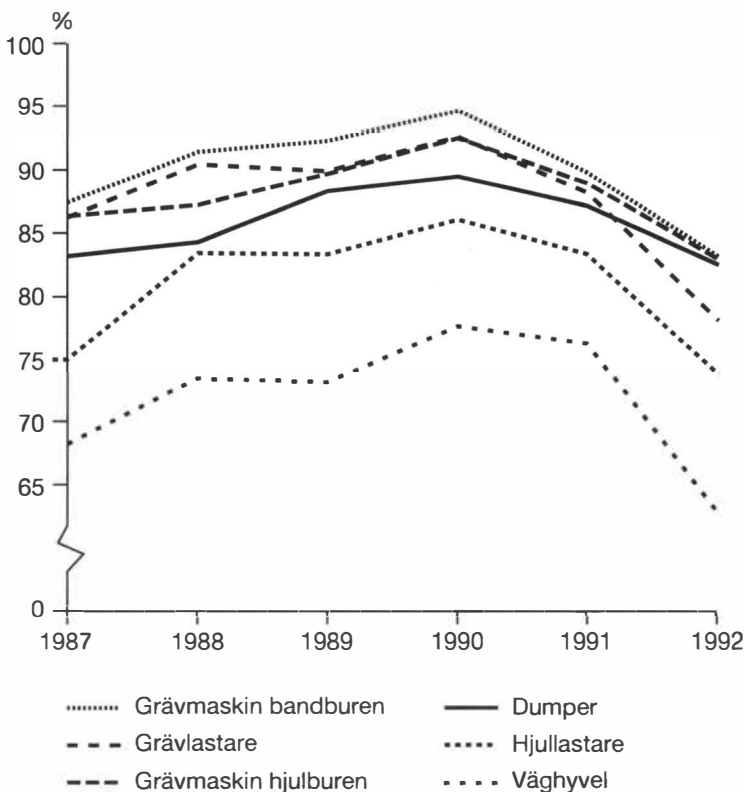
Källa: Maskinentreprenörerna.

Figur 1.4 Sysselsättning för anläggningsmaskiner uttryckt i procent (oktober 1992)



Källa: Maskinentreprenörerna.

Figur 1.5 Maskinstatistik – sysselsatta 1987–1992



Källa: Maskinentreprenörerna.

Orsaker till fastighetskrisen

Senare hälften av 1980-talet var en gyllene tid för spekulanterna på fastighetsmarknaden. De belånade sina fastigheter, ibland över taknocken, köpte nya fastigheter och spekulerade i höjda fastighetsvärden. Så här i efterhand undrar man nog över hur de kunde bli så fartblinda. Och inte bara de som spekulerade. Även cheferna för banker och finansinstitut har an-

ledning att ta sig om hakan och fråga sig hur man kunde hamna i en lånekarusell som nu ger kreditförluster i mångmiljardklassen. Ca 80 procent av bankernas kreditförluster kommer från just fastighetsaffärer.

Varför vändes då den tidigare glada utvecklingen på fastighetsmarknaden i sin motsats? Man kan peka på en rad samverkande faktorer.

För det första har självfallet den djupa lågkonjunkturen lett till vikande efterfrågan på fastigheter.

För det andra har den successiva höjningen i de nominella räntorna gjort räntebördan påfrestande för de skuldyngda fastighetsägarna. När de inte kan betala drabbas de som lånat ut pengar, dvs de som har panter i fastigheter. Den samtidiga nedpressningen av inflationen har dessutom medfört att realvärdet på skulder inte längre minskar som förut. Detta är särskilt allvarligt för företag och hushåll med en överdriven skuldsättning; skulderna amorterar inte längre sig själva.

För det tredje innebär den samtidiga höjningen av nominella räntor och nedpressningen av inflationen att vi fått rekordhöga realräntor på uppemot 10 procent. Sjunkande fastighetsvärden kommer då också som brev på posten.

För det fjärde upplevde byggsektorn en boom under 80-talet; man byggde i en hel del fall på ren spekulation utan att ha vare sig köpare eller hyresgäster. Härigenom ökade utbudet av fastigheter kraftigt. När sedan efterfrågan blev vikande i samband med lågkonjunkturen blev priset kraftigt.

För det femte har vi fått en skattereform med både minskade marginalsatser och minskade avdrag för räntekostnader för fastigheter, dvs som höjt kostnaderna för fastighetsägare och därmed pressat priserna; se Persson (1988).

För det sjätte bidrog avregleringen på kreditmarknaden till en hejdlös utlåning där olika banker och finansinstitut konkurrerade med varandra om marknadsandelarna på bekostnad av säkerheten i utlåningen.

För det sjunde: när väl fastighetspriserna började falla drog banker och kreditinstitut öronen åt sig och började skärpa sina

krav på krediter. Härigenom förstärktes krisen för fastighetsmarknaden.

En värdestegringstrend kan inte extrapoleras in absurdum med hjälp av linjalen som främsta prognosinstrument; förr eller senare måste linjen brytas. Fastighetskraschen kom inte helt oväntat för en utomstående.

Att alla ovannämnda faktorer samverkade är sannolikt huvudsaken till att krisen på fastighetsmarknaden blivit så djup och långvarig; se även Konjunkturrådets rapport (1993).

Bygga bort krisen?

Förr var ett ökat byggande av bostäder, vägar och annan infrastruktur ett självklart inslag i receptet som politiker kunde ta till vid en konjunkturedgång för att öka den totala efterfrågan på både varor och arbetskraft. I Sverige har detta recept använts i decennier efter de klassiska förslagen från Keynes och Stockholmskolans ekonomer.

I dag hävdar vissa ekonomer att om man i en lågkonjunktur med ett redan stort budgetunderskott satsar på sysselsättningskapande åtgärder, t ex genom att i större utsträckning än tidigare bygga ut och underhålla infrastrukturen, får man "äta upp" detta i form av höjda löner, höga räntor, ökad inflation och lägre sysselsättning på sikt; se t ex Calmfors och Holmlund (1991).

Det finns dock andra ekonomer som hävdar att staten bör ingripa med sysselsättningskapande åtgärder i lågkonjunkturen; se t ex Bergström och Löfgren (1991). Deras tanke är i korthet den att om man satsar på sådana åtgärder nu, vet man med ganska stor säkerhet att de kommer att få positiva effekter nu. Om dessa sedan leder till motsvarande negativa effekter längre fram är däremot osäkert.

Detta är uttryck för olika uppfattningar i den klassiska konflikten mellan stabiliseringsmålen hög sysselsättning och låg inflation. Emellertid förefaller oenigheten framför allt gälla för arbetslöshetsnivåer under 2–3 procent. Risken för att sys-

selsättningsskapande projekt blir inflationsdrivande bedöms vara betydligt lägre vid arbetslöshetsnivåer över dessa siffror och den rådande öppna arbetslösheten ligger f n på en avsevärt högre nivå, ca 7 procent. Sålunda borde offentliga insatser i nuläget inte behöva utgöra något allvarligt hot mot inflationsmålet.

Om man sålunda idag skulle öka stödet för vissa verksamheter med stor arbetslöshet och ledig maskinkapacitet, såsom inom byggsektorn, skulle detta sannolikt inte leda till någon nämnvärd inflation. Problemet uppkommer i stället om man ligger kvar med samma stöd när konjunkturen har vänt och sysselsättningen har ökat överlag.

Det har uppenbarligen varit mycket lättare att öka de statliga utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder i lågkonjunkturen än att dra ner dessa när väl konjunkturen vänt. Om man därför idag ökar stödet för verksamheter inom byggsektorn, vill det till att regeringen *samtidigt* annonserar att dessa åtgärder definitivt och oåterkalleligen kommer att reduceras i takt med att konjunkturen vänder. De som då friställs inom byggsektorn kan sugas upp av en ökad arbetskraftsefterfrågan inom exportsektorn. I så fall undviks en inflationsdrivande lönebildning inom båda sektorerna. I annat fall får vi åter se en halvdan "keynesiansk" politik som inte är något annat än diskrediterande för upphovsmannen.

Byggsektorn har idag en alldeles för "stor kostym". Den årliga bostadsproduktionen är på tok för hög. Under år 1992 påbörjades ca 42 000 nya lägenheter. Detta är följderna av en omfattande subventionering av bostadsbyggandet som successivt kommer att avvecklas. Under år 1993 beräknas produktionen trappas ned till kanske under 20 000 nya lägenheter. Detta är långsiktigt en sund utveckling.

Problemet är att det på kort sikt uppstår en mycket kraftig arbetslöshet inom byggsektorn (figur 1.2), eftersom de permitterade under lågkonjunkturen inte kommer att efterfrågas inom andra branscher. Denna andel väntas öka snabbt under år 1993. Detta betyder att den samhällsekonomiska alternativ-

kostnaden för att utnyttja denna arbetskraft i produktiv verksamhet är mycket låg; se närmare diskussionen i kapitel 4. Som framgått av figurerna 1.3–1.5 är också en stor del av landets bygg- och anläggningsmaskiner oanvända. Denna andel väntas också öka snabbt under innevarande år. Frågan är därför berättigad om det på kort sikt går att finna en något mindre dramatisk anpassningsbana mot en på längre sikt önskvärd krympning av byggsektorn? I de två följande kapitlen skall denna fråga diskuteras och även vissa uppslag till lösning presenteras.

Bokens syfte och innehåll

Avsikten med denna bok är att understryka vikten av att staten, landstingen och kommunerna i sina åtgärder på bygg- och fastighetsområdet på såväl kort som lång sikt konsekvent utgår från ett samhällsekonomiskt lönsamhetsperspektiv.

I *kapitel 2* diskuteras frågor som gäller bostadsbyggandet, drift och underhåll av bostadsbeståndet samt betydelsen av valet av princip för hyressättning för bostadsbyggandets inriktning.

I *kapitel 3* behandlas bl a vilka resurser som avdelas åt infrastruktur och efter vilka principer som investeringar bör beslutas. Reparation och underhåll av infrastruktur diskuteras också.

I *kapitel 4* besvaras frågan om varför marknaden inte av sig själv kan förväntas klara en samhällsekonomiskt effektiv försörjning med infrastruktur.

I *kapitel 5* presenteras hur en samhällsekonomisk kalkyl bör se ut för normala förhållanden, dels hur den samhällsekonomiska alternativkostnaden för vissa poster som arbetskraften förändras under en lågkonjunktur. Ett konkret exempel på en genomförd samhällsekonomisk kalkyl redovisas också.

I *kapitel 6* redovisas synpunkter som olika forskare anfört på Vägverkets kalkylmodell. Vägverket har nämligen under ett antal år genomfört samhällsekonomiska kalkyler, kallade *objektanalyser* för sina vägprojekt.

Emellertid har det konstaterats att det i många fall är andra kriterier som i praktiken faller utslaget då olika vägprojekt tillstyrks. I *kapitel 7* analyseras därför det politiska spelet om infrastrukturen.

Flera debattörer har hävdat att resurserna för försörjning med vägar har blivit för små och har pekat på en rad olika ”kreativa” finansieringsformer. I *kapitel 8* diskuteras en lång rad sådana förslag.

Därefter följer två kapitel med fallstudier.

Kapitel 9 presenterar en kritisk granskning av beslutsunderlag som gäller utbyggnad av Mälarbanan och/eller Svealandsbanan.

Kapitel 10 ger en kritisk granskning av beslutsunderlag när det gäller att ta ställning till utbyggnader av trafikleder i stockholmsområdet.

Slutligen ges i *kapitel 11* en kort sammanfattning av bokens huvudslutsatser.

2. Mindre bostadsbyggande

Först diskuteras här kortfattat frågan om subventionering av bostadsproduktionen med utgångspunkt i två nyligen publicerade böcker från SNS. Slutsatsen blir att subventioneringen av bostadsproduktionen bör avvecklas över tiden. Däremot finns det anledning att under lågkonjunkturen överväga en subventionering av annars arbetslösa i byggprojekt (såväl som i andra projekt). Sedan kommer ett kort avsnitt om behovet av att reparera och underhålla byggnader samt bota sjuka hus. Så följer ett avsnitt om hur bostadsbyggandet påverkas om det nuvarande systemet med bruksvärdeshyror ersätts med marknadshyror.

För dyr bostadssektor

Ett vanligt förekommande recept vid tidigare konjunkturedgångar har varit att öka bostadsbyggandet. En utgångspunkt har då varit att det råder brist på bostäder i landet. I strid med denna uppfattning hävdas i två aktuella debattböcker från SNS raka motsatsen; se Meyerson, Ståhl och Wickman (1990) samt Ståhl och Wickman (1991). Sverige har enligt författarna utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv ett alltför stort bostadsbestånd. Detta har tillkommit genom en mycket omfattande subventionering av bostadsbyggandet, i synnerhet fr o m år 1975. De föreslår att denna subventionering avvecklas under en femårsperiod.

En bostadsproduktion utan subventioner kommer enligt författarna under relativt lång tid endast att kunna bli lönsam i storstäderna samt i universitets- och högskolestäder under expansion. Enligt Ståhl och Wickman framstår det som ett samhällsekonomiskt slöseri av stora mått att fortsätta subventioneringspolitiken. Deras beska medicin är att bostadsbyggandet i stället bör bantas till en mycket lägre men samhällsekonomiskt mera rimlig nivå, till kanske endast ca 10 000 lägenheter per år. Dessutom behöver enligt deras mening inga kontorslokaler byggas under lång tid framåt. Detta betyder i så fall att byggsektorn måste krympas radikalt framöver.

Den nya borgerliga regeringen uppdrog åt Georg Danell att se över bostadssubventioneringen och komma med förslag till en avvecklingsplan. Danells förslag innebär en avveckling av subventionerna över en betydligt längre period än den som Ståhl och Wickman föreslagit, nämligen 15 år.

Man kan ändå konstatera att det varken finns ekonomiska eller politiska förutsättningar för att använda det recept som man tidigare snabbt tagit till vid en konjunkturnedgång, nämligen att utöka bostadsbyggandet under lågkonjunkturen. Bostadsbyggandet har även med de gällande bostadssubventionerna minskat i takt med den vikande efterfrågan som i sin tur hänger samman med lågkonjunkturen. Minskningen har emellertid ännu inte varit så kraftig. Under år 1992 påbörjades byggandet av ca 42 000 lägenheter. Detta beror sannolikt på avtrappningen av subventionerna över tiden: skall det byggas är det bättre att bygga medan subventionerna fortfarande är stora. Minskningen förväntas bli mycket större fr o m andra halvan av år 1993.

Att just nu påbörja en avveckling av subventionerna framstår knappast som perfekt i rådande läge med en djup konjunkturkris. En avveckling kan förutom ökad arbetslöshet medföra kapitalförstöring genom att ett ledigt maskinkapital bara står och förfaller. Som framgått ovan förväntar man sig inom byggbranschen att arbetslösheten kommer att öka kraftigt under andra halvan av år 1993 liksom att procentandelen ledig maskinkapacitet kommer att öka. Det kommer därför att

bli nödvändigt för byggsektorn att försöka finna alternativa verksamhetsfält.

Det finns anledning för samhället att subventionera lönekostnader för annars arbetslös arbetskraft av skäl som närmare kommer att utvecklas i kapitel 4. Detta innebär i så fall att det för företagen kommer att framstå som lönsamt att satsa på arbetsintensiva byggprojekt i en större utsträckning än annars. Varifrån skall staten ta pengar till detta i ett betryckt budgetläge? Jo, i samma mån som sysselsättningen ökar minskar trycket på arbetslöshetsunderstöd. Dessutom kan resurser slussas över från beredskapsarbete till sådana projekt.

Reparation och underhåll av bl a sjuka hus

I miljonprogrammet på 1970-talet för bostäder lades tonvikten kanske mera på kvantitet än kvalitet. Trots alla detaljregleringar från Planverk och Boverk finns det på sina håll stora brister, med inslag av s k sjuka hus med fukt och mögel etc. Det föreligger stora behov av reparation, underhåll och ombyggnad trots de satsningar på s k ROT-program som redan gjorts.

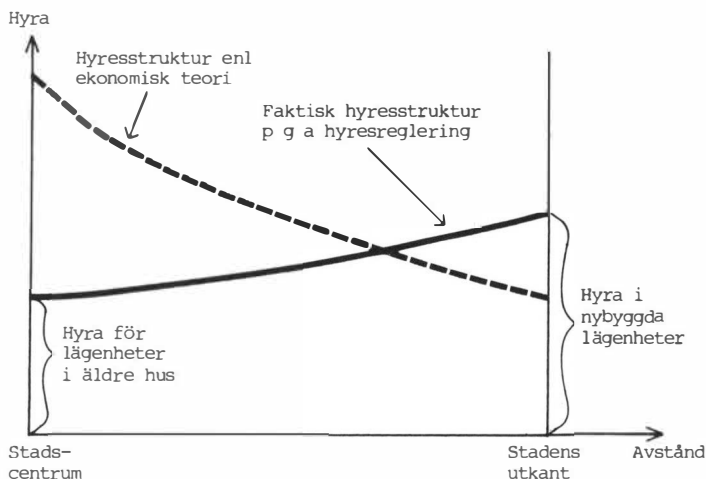
Nu borde det kanske finnas ett visst politiskt motstånd mot att ge subventioner för att rätta till resultaten av byggfel; man kan med viss rätt hävda att det borde vara byggföretagens och byggmaterialindustrins sak att stå för dessa merkostnader. Men för det första kan man för framtiden i lag stadfästa att byggföretagen för en tid framöver, exempelvis 10 år, görs ansvariga för byggfel om man har någon form av totalentreprenad. Praktiskt kan man kanske bäst hantera ett sådant krav via ett försäkringssystem. För det andra kan man överväga att satsa på att nu under lågkonjunkturen subventionera annars arbetslös arbetskraft ner till den samhällsekonomiska alternativkostnaden i projekt som syftar till att bygga om och reparera t ex sjuka hus, dvs fram till dess att konjunkturen vänder; se diskussionen i kapitel 4.

Hyrespolitik och bostadsbyggande

Enligt väletablerade teorier om markvärde och markränta kommer hushållen att vara villiga att betala en högre hyra för centralt belägna lägenheter jämfört med perifert belägna med i övrigt likvärdiga egenskaper; se t ex Alonso (1960) och Mohring (1961). Detta bekräftas på de marknader där det råder en fri prisbildning på t ex småhus och bostadsrätter.

Emellertid har svensk hyrespolitik sedan lång tid tillbaka haft helt andra utgångspunkter. Under andra världskriget infördes hyresreglering som utgick från att den historiska anskaffningskostnaden skulle vara vägledande för den reglerade hyressättningen. Detta produktionskostnadsinriktade synsätt parat med en stark inflatorisk utveckling under efterkrigstiden medförde en hyresstruktur i städerna som blev närmast raka motsatsen till den som den ekonomiska teorin anvisar; se figur 2.1

Figur 2.1 Hyresstruktur enligt ekonomisk teori jämfört med den faktiska



Hyrorna för lägenheter i äldre centralt belägna hus i innerstan blev lägre än hyrorna för nybyggda lägenheter i utkanten av en stad.

Men hyresregleringen övergavs. I stället infördes principen om bruksvärdeshyror. Själva begreppet bruksvärde kan tolkas som det värde eller den hyra som ett hushåll maximalt är villigt att betala för att få bruka en viss lägenhet. Denna tolkning överensstämmer då med den ekonomiska teorins begrepp.

Emellertid har bruksvärdeshyran i praktiken kommit att operationellt definieras på ett helt annat sätt, nämligen som den genomsnittliga hyran i "allmännyttans" bestånd av hyreslägenheter, där hyresnivån bestäms av en "självkostnad".

Denna tolkning av begreppet bruksvärdeshyra har därigenom kraftigt kommit att avvika från innebörden "de enskilda konsumenternas betalningsvilja för att hyra en viss lägenhet". Genom att en genomsnittlig "självkostnad" i stället tillämpats har man fått en alltför "tillplattad" hyresstruktur. Hyrorna i innerstan blir vanligen för låga medan de i en stads ytterkanter blir för höga; se figur 2.1.

Så som bruksvärdeshyressystemet kommit att praktiseras kan det förekomma tomma lägenheter i en stads ytterområden samtidigt som det råder bostadsbrist i innerstan. Det har också medfört att skillnaderna mellan hyresnivån i småorter och storstäder är mindre än vad man kan förvänta sig utifrån ekonomisk teori; se text Ds 1992:73.

Till detta kommer att hyrorna har varit mycket stela över tiden, dvs inte varierats efter lokala förändringar i utbud och efterfrågan. Detta har lett till att man under vissa perioder haft tomma lägenheter och under andra perioder brist på lägenheter i samma områden.

En sådan hyrespolitik är inte förenlig med villkoren för effektivitet, dvs att man genom hyressättning strävar till ett optimalt utbud av lägenheter på olika delmarknader och till en balans mellan utbud och efterfrågan vid olika tidpunkter. Den medför därför en bristande effektivitet på bostadsmarknaden.

Vilka uttryck tar sig då dessa brister? Eftersom man inte i

hyressättningen får beakta lägesvärden, kommer områden med höga sådana värden att bli underförsörjda med nya lägenheter. Detta gäller framför allt centralt belägna områden. Det gäller också områden med andra attraktiva lägesvärden, t ex områden med sjöutsikt. Nya bostäder i en stad byggs helt enkelt ofta på fel ställen.

Till detta har också starkt bidragit att för att få subventionerade statliga lån för ett bostadsbyggande har man inte varit tillåtens att ta ut priser eller hyror för lägenheter utöver ett visst lågt angivet tak. Exempelvis verkar det som om man härigenom systematiskt undvikit att bygga i lägen med möjlighet till sjöutsikt; se Andersson (1991). Dessa liksom outnyttjade centrala lägen utgör emellertid för framtiden intressanta delmarknader som kvarstår för byggarna att exploatera. Detta bör gå bra även i en värld utan subventioner förutsatt att konsumenternas betalningsvilja är tillräckligt hög för detta och att man får ta ut marknadspriser eller marknadshyror för sådana lägen. Då kommer marknadskrafterna av sig själva att söka efter och finna dessa delmarknader med en potentiellt hög betalningsvilja. Det finns sålunda knappast någon anledning att genom extra subventioner särskilt gynna en sådan produktion, endast att tillåta att marknadspriser tas ut för dem.

Ståhl och Wickman (1991) menar som sagt att utrymmet för en nybyggnation av bostäder utan subventioner är i stort sett begränsat till storstäderna och till expansiva universitetsstäder. Men förutsatt att man reviderar bruksvärdeshyressystemet så att den ursprungliga tanken om konsumenternas betalningsvilja ersätter den nuvarande doktrinen om hyror baserade på genomsnittliga självkostnader, är det troligt att författarna drar felaktiga slutsatser. Det kommer högst sannolikt att finnas lägen, centralt och/eller med sjöutsikt respektive med andra uttalade läges fördelar, även i små och medelstora städer som kommer att bli intressanta för byggarna att exploatera i en värld utan subventioner.

3. Satsa på vägar och järnvägar?

Från flera håll föreslås att samhället skall satsa stort på infrastrukturen, i synnerhet på vägar och järnvägar, på såväl kort som lång sikt. I detta kapitels första avsnitt diskuteras frågan om för lite resurser avdelas för infrastrukturen.

Därefter diskuteras under vilka förutsättningar man bör göra sådana satsningar med utgångspunkt från en nyligen publicerad programskrift från Rail Forum Sweden. I de därefter följande avsnitten diskuteras i tur och ordning reparation och underhåll av infrastruktur samt reparation och underhåll av skolor, ålderdomshem och kulturbyggnader som kanske också skall räknas som infrastruktur.

För lite resurser till infrastrukturen?

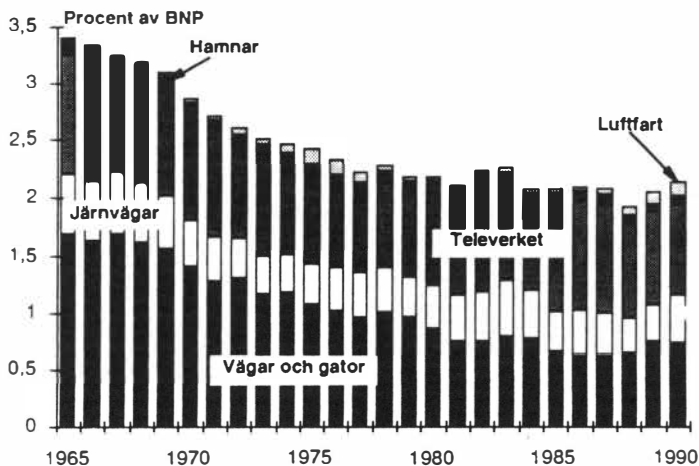
Samtidigt som Meyerson, Ståhl och Wickman med enfass hävdar att vi totalt sett har för många och för stora bostäder, driver Vägverkets chef hårt tesen att vägarna under lång tid har underförsörjts med resurser. Han hävdar att investeringsbehovet i vägar för 1990-talet uppgår till nära 100 miljarder kronor, dvs i medeltal ca 10 miljarder per år. Härtill skall läggas önskemål om betydande investeringsbelopp i kommunala gator och enskilda vägar. Detta skall jämföras med att man under 80-talet investerade i genomsnitt ca 2,3 miljarder per år.

För järnvägarnas del föreligger enligt Banverket en motsvarande eftersläpning i investeringar. Banverket bedömer 40–50

miljarder som nödvändiga under den närmaste tioårsperioden. Rail Forum Sweden har i en programskrift pläderat för ännu högre belopp; se *Strategi för utbyggnad av järnvägsnätet* (1993). Detta skall jämföras med att det under 1980-talet investerades ca 0,6 miljarder per år i järnvägarna.

I figur 3.1 presenteras utvecklingen av investeringar i infrastruktur i landet under perioden 1965–1990. Vi kan här se att utgifterna för investeringar i vägar och gator som andel av BNP har minskat successivt under denna period samtidigt som investeringarna i tele och järnvägar legat relativt konstant. Dessa data skulle sålunda kunna tyda på att det kan föreligga ett eftersläpande investeringsbehov på vägsidan. Emellertid kan detta vara en alltför snabb slutsats. Det *kan* ju vara så att man utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv i stor utsträckning byggt färdigt. Huruvida de belopp som nämnts ovan är uttryck för korrekta bedömningar kan endast avgöras genom en prövning via samhällsekonomiska utvärderingar projekt för projekt.

Figur 3.1 *Infrastrukturinvesteringar 1965–90*



Källa: Eklund (1992).

Det kan dessutom vara så att *en* viss del av investeringarna i vägar hamnat på fel ställen; kanske för mycket i glesbygd, bl a i Norrland, och för lite i tätbebyggda områden. Men om den minskande investeringsvolymen skulle kunna tolkas så att det finns ett stort antal potentiellt lönsamma vägprojekt finns det givetvis all anledning att snabbt öka resurstilldelningen till vägområdet, i synnerhet under en lågkonjunktur där byggföretagen faktiskt går på knä. Risken är annars att stora delar av branschen mer eller mindre knäcks.

Frågan är då om en kraftfullt ökad satsning på investeringar i infrastruktur kan medföra gynnsamma balanserande effekter för byggbranschen mot bakgrund av den minskade efterfrågan på bostäder och lokaler. Man bör inte blunda för att ökade investeringar i infrastruktur knappast representerar en perfekt ersättning för husbyggandet. För det första är byggandet av bostäder och lokaler betydligt mer arbetsintensiva verksamheter. För det andra är det till stor del annan kompetens och annan produktionsapparat som behövs för att bygga t ex ett monteringsfärdigt småhus jämfört med en bro.

Emellertid kan man utan större problem använda företagens maskinpark för schaktning och annan grundberedning för såväl husbyggnad som för vägbyggnad; här finns utan tvekan potentiella samhällsekonomiska vinster att göra jämfört med att låta maskinparken förfalla och att låta personalen gå arbetslös. Det behövs då sannolikt mera än de ca 10–15 miljarder som nu är på gång till investeringar i infrastruktur. Mot bakgrund av att branschen har haft en årlig omslutning på ca 200 miljarder är 15 miljarder uppenbarligen en mycket obetydlig summa. Samtidigt vet man att byggsektorn på sikt borde krympas högst avsevärt; med hur mycket är dock en fråga som kräver särskild utredning.

Investeringar i infrastruktur

Rail Forum Sweden har presenterat ett principprogram för utbyggnad av järnvägsnätet som är väl värt att ta som utgångs-

punkt för en diskussion här. Sammanfattningsvis föreslår Rail Forum följande:

- 1) Koncentrera utbyggnaderna av banor till de samhälls-ekonomiskt mest lönsamma projekten.
- 2) Bygg nu i lågkonjunkturen då kostnaderna är ca 20 procent lägre än tidigare.
- 3) Koncentrera utbyggnader till hela bansträckningar och reducera etapputbyggnader. Bygg färdigt ett fåtal byggprojekt för att snabbt få in intäkter.
- 4) Bygg i flerskift för att effektivare utnyttja maskiner och andra resurser och för att sänka räntekostnaderna.
- 5) Förkorta handläggningstiderna för prioritering, markåtkomst, markplanering och övriga tillstånd.
- 6) Pröva nya bygg- och upphandlingsmetoder, med bl a upphandling i konkurrens och reducerad egenregiverksamhet.
- 7) Ordna finansiering för hela projektet redan från början.
- 8) Finansiera som huvudregel med offentliga medel.

I allt detta kan man instämma med några få kompletterande reservationer. Låt mig kommentera punkterna ovan i tur och ordning.

- 1) Min boks genomgående tema är att projekt inom infrastrukturområdet bör rangordnas efter sin samhälls-ekonomiska lönsamhet.
- 2) Har projekt genom kalkyler visat sig vara lönsamma i normala tider är de rimligtvis mer lönsamma om kostnaderna i en lågkonjunktur är 20 procent lägre. I själva verket har man inte räknat ner kostnaden för annars arbetslösa byggjobbare till den samhälls-ekonomiska alternativkostnaden som ju kan vara betydligt lägre än en mark-

nadslön som gått ner med t ex de nämnda 20 procenten. Detta betyder i så fall att det kan vara ännu mer samhällsekonomiskt lönsamt att tidigarelägga projekt till lågkonjunkturen. Däremot finns det all anledning att på ett motsvarande sätt dra ner på stöden då konjunkturen vänder och att redan nu öppet redovisa detta.

3) Om man framför allt ser till det långsiktiga målet, ökad tillväxt och konkurrenskraft för svenska företag, är det självfallet angeläget med satsningar också på stora projekt. Men jag ställer mig tveksam till förslaget att som en generell regel koncentrera utbyggnader till hela bansträckningar och reducera etapputbyggnader. Ta t ex Mälarbanan som är tänkt att byggas ut längs hela banan fram till år 1998. Med en så lång projektperiod kommer, förhoppningsvis, lågkonjunkturen att vara över innan projektet är färdigt. Man kan i så fall inte räkna med de lägre kostnaderna för hela perioden, vilket Rail Forum förefaller att göra, utan endast för lågkonjunkturperioden. Dessutom: vanligen är osäkerheten stor när det gäller transportprognoser. Genom etapputbyggnader t ex först från Stockholm till Västerås, kan man vinna större säkerhet vad gäller lönsamheten i en fortsatt utbyggnad. I normalfallet borde det därför vara rimligare att i första hand satsa på projekt som uppfyller följande krav:

- a) att de snabbt kan påbörjas och (helst) avslutas inom den rådande lågkonjunkturrens tidsrymd
- b) att projekten om möjligt kan ges spridning över landet. De lägre samhällsekonomiska kostnaderna i områden som är hårt drabbade av arbetslöshet kommer att återspeglas i korrekt utförda kalkyler över projektens samhällsekonomiska lönsamhet; se kap 5.

Antag att man har att välja mellan *ett stort* och odelbart projekt som sträcker sig över en längre projektidsrymd och *ett antal smärre*, av varandra oberoende projekt för-

delade till olika platser i landet som snabbt kan påbörjas och avslutas inom lågkonjunkturs tidsrymd. Har dessa alternativ samma beräknade samhällsekonomiska lönsamhet är de små projekten att föredra, eftersom de sammanlagt normalt är utsatta för en lägre riskexponering.

- 4) Nicolin (1992) pläderar för en starkt förkortad genomförandetid genom två- eller flerskift. Exempelvis menar han att man därigenom och genom att dela upp projekt som Mälärbanan i bitar och etapper som bedrivs samtidigt med olika företag involverade, skulle kunna bygga ut den på ett à två år, dvs i stort sett inom ramen för lågkonjunkturen. Kostnaderna skulle då bli betydligt lägre än vad som nu beräknats, inklusive då lägre räntekostnader. Ett tidigare färdigställande ger också tidigare intäktströmmar. Under sådana radikalt ändrade premisser i förhållande till de som gäller idag kan givetvis även stora projekt, som endast till synes är odelbara, bli av stort intresse att satsa på under lågkonjunkturen.
- 5) Det är uppenbart att myndigheternas handläggningstider bör förkortas kraftigt; även här behövs kanske två- eller flerskift. Men det verkar inte finnas vare sig någon mental eller praktisk beredskap på detta område. Om den mentala beredskapen funnits redan borde det ha funnits ett lager av färdiga projekt så att det bara var att sätta spaden i jorden när väl lågkonjunkturen infann sig. Då skulle en stor del av genomförandetiden kunnat förläggas till lågkonjunkturen. Men ett sådant lager av färdiga projekt fanns av allt att döma inte.

Låt oss ta ett konkret exempel. Om exempelvis stockholmspolitikerna tidigare fullt ut låtit utreda och projektera en utbyggnad av Stockholms trafikleder, hade det i dag kunnat vara fullt möjligt att väsentliga delar av det sk Dennispaketet höll på att förverkligas. Vilka besparingar skulle då inte ha kunnat göras! Till dessa bör också läggas de fördelar på intäktssidan som ett tidigareläg-

gande innebär för trafikanterna.

Likaså planeras Mäljarbanan att färdigställas i sin helhet till år 1998. Dessa stora projekt kan idag inte påbörjas snabbt, utan man får räkna med tidsödande krångel med utredningar, planfrågor, projektering, markköp, tillstånd, besvär etc.

Byggföretagen frågar var de pengar som regeringen avsatt åt investeringar i infrastrukturen finns. I många fall blir dessa medel inte tillgängliga för byggnation på grund av att marken inte är åtkomlig. Detta gäller kanske framför allt järnvägsprojekt, eftersom det saknas en banlag motsvarande väglagen som medger en snabb expropriation av mark. På grund av långa handläggningstider kan förverkligandet av stora spektakulära projekt bli kontracyklisk och därmed helt fel med tanke på konjunkturutvecklingen. Risker är nämligen stor att sådana projekt kommer igång först i slutet av lågkonjunkturen och sedan kommer att löpa under den påföljande högkonjunkturen.

Det sägs att general Moltke i förväg hade utrett alla tänkbara krig så att han bara behövde dra ut en skrivbordslåda med färdiga "ritningar" när väl Bismarck "beställde" ett krig av honom. På samma sätt skulle det kunna vara när det gäller olika slags infrastrukturprojekt. Då skulle regeringen snabbt kunna tillgripa såväl små som stora projekt i en lågkonjunktur. Denna typ av planberedskap lyser dock för närvarande i stort sett med sin frånvaro.

En invändning mot detta resonemang skulle kunna vara att över tiden ändras teknik, faktorkostnader, "behov" etc. Färdigutredda projekt kan sålunda riskera att bli föråldrade och inaktuella. I så fall är de kostnader som lagts ner på dem bortkastade. På lång sikt finns det naturligtvis betydande sådana risker. Däremot är riskerna rimligtvis betydligt mindre på kortare sikt, t ex fem år.

En slutsats av detta resonemang är att regeringen bör

överväga att uppdra åt Vägverk och Banverk etc att få fram ett lager av såväl små som stora projekt som till nästa lågkonjunktur är färdigutredda, färdigprojekterade, där alla markköp är gjorda, alla nödvändiga tillstånd sökts liksom att alla besvär har hanterats.

- 6) Stat och kommuner måste bli bättre beställare. En förutsättning är då att man utnyttjar folk som bl a lärt sig räkna med ränta på ränta så att poängen med att tid kan omvandlas i pengar är helt klar och att man vid upphandlingar ger entreprenörer incitament att välja rätt kvalitet, rätt sträckning, design och teknik som ger snabba projekt. Sådana incitament tycks idag i hög grad lysa med sin frånvaro.

7+8) Båda dessa punkter kan jag instämma i. Önskemålen är att det bör finnas en ordnad finansiering från början och att finansieringen som huvudregel bör ske genom offentliga medel.

Reparation och underhåll av infrastruktur

En typ av åtgärder under lågkonjunkturen som Vägverket och Kommunförbundet uppmärksammat regeringen på gäller underhåll av vägar i såväl statlig som kommunal regi. Det finns en hel rad sådana små projekt som med kort varsel kan sättas igång runt om i landet, se bl a Söderström (1992-04-07). Detta gäller såväl för storstäder, medelstora städer och mindre orter som för riksnätet av vägar. Det finns anledning att bl a uppmärksamma de vägar som genom omfattande tjälskador kan komma att hindra att timmer från skogslänen överhuvudtaget kan levereras eller levereras vid önskade tidpunkter. Det finns ett eftersläpande behov av reparation och underhåll av dessa vägar. I vissa fall kan det ligga en mycket hög samhällsekonomisk lönsamhet i att de görs farbara.

Regeringen bör dock inte utan vidare godta sådana projektförslag. Det bör påvisas att även dessa har en god samhällseko-

nomisk lönsamhet. I vissa fall finns det dock överslagsmässiga enkla kalkyler som visar på god lönsamhet vid eliminering av flaskhalsar av typen enstaka svaga broar och vägavsnitt med svag bärighet.

I övrigt kan det vara anledning att uppmärksamma behovet av reinvesteringar (kallat underhållsberget) på t ex vatten- och avloppsområdet även om det är kommunerna själva som ansvarar för sådana satsningar. Kommunerna kan under lågkonjunkturen lånefinansiera investeringar så att de kan utnyttja annars arbetslös maskinpark och arbetskraft till lägre samhällsekonomiska kostnader än vad som normalt är möjligt. Som en konsekvens kommer arbetslösheten att minska.

Reparation och underhåll av skolor, ålderdomshem och kulturbyggnader

En annan typ av "infrastruktur" är skolor och ålderdomshem för vilka reparationer och underhållsåtgärder försumrats på många orter, t ex i Stockholm. Även här finns sålunda grund för att överväga satsningar under lågkonjunkturen.

Det är emellertid i hög grad värt att diskutera huruvida det är stat eller kommun som bör stå för sådana satsningar. Det förefaller ligga närmast till hands att kommunerna själva tar initiativ till och bekostar sådana åtgärder för att utnyttja en lokalt oanvänd maskinpark och arbetskraft; det är rent principiellt svårt att se varför staten nödvändigtvis skall stå för en försumelse som kommunerna bär ansvaret för.

Det senare gäller dock inte de insatser i miljardklassen som erfordras i renoveringar för att få ordning på landets högskolefastigheter. Här finns utrymme för snabba statliga satsningar under rådande lågkonjunktur för att till samhällsekonomiskt låga kostnader få ordning på eftersläpande behov.

En ytterligare typ av byggnader som man kan prioritera nu är olika kulturbyggnader och minnesmärken. Det har t ex regnat in på Nationalmuseum. Nu är detta åtgärdat, men på liknande områden finns utrymme för snabba beslut om större in-

satser än hittills som kan visas vara samhällsekonomiskt väl motiverade.

4. Varför klarar marknaden inte infrastrukturen?

I detta kapitel skall vi kortfattat gå igenom varför marknaden inte klarar av en samhällsekonomiskt effektiv försörjning med infrastruktur och sålunda varför statliga och kommunala insatser behövs.

Marknadsbrister

Inom den ekonomiska teorin har man kunnat visa att under vissa strikta förutsättningar leder marknadskrafternas fria spel automatiskt, dvs utan ingrepp från stat och kommun, till en effektiv användning av samtliga knappa resurser. Med marknadskrafter avses då att det bl a existerar väl fungerande ekonomiska incitament och att producenterna genom ett vinstmål strävar efter att tillgodose konsumenternas önskemål till lägsta kostnad.

Emellertid kan man identifiera en hel rad s k marknadsbrister. Dessa innebär att det finns välgrundade motiv för stat och kommun att ingripa med interventioner i marknadsekonomin i en rad olika sammanhang om målet är att uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

I en marknadsekonomi uppnås sålunda inte automatiskt optimala eller allra bästa lägen då någon av följande marknadsbrister föreligger: odelbarheter och stordriftsfördelar, monopol, kollektiva nyttigheter och externa effekter.

Bron är det klassiska exemplet på en produktionstekniskt betingat odelbar minimianläggning. Vägar och järnvägar är andra exempel. Det förekommer också stordriftsfördelar i byggandet utöver en viss minimianläggning av en bro, väg eller järnväg. Detta betyder att man kan räkna med att den genomsnittliga kostnaden sjunker med en ökad produktion.

Förutom för vägar och järnvägar gäller detta för tele, post, elproduktion genom t ex kärnkraftverk samt för fjärrvärme-system och VA-system. Detta är exempel på teknisk eller fysisk infrastruktur. Det finns de som också vill tala om en immateriell infrastruktur såsom faciliteter för undervisning och forskning. Här skall vi framför allt hålla oss till den fysiska infrastrukturen i form av vägar och järnvägar.

Byggda anläggningar representerar ofta betydande odelbarheter. De resurser som en gång bundits upp i dem – det må vara vägar, kraftverk, VA-system – är nästan omöjliga att överföra i annan användning eller lokalisering. Detta är viktigt att notera, eftersom det betyder att resurser som lagts ner i sådana existerande anläggningar till en mycket stor del inte är möjliga att återvinna för alternativ användning; de representerar s k sunk costs. De är dessutom vanligen mycket långlivade. Detta betyder att i en föränderlig värld är det stora risker förknippade med investeringar i infrastruktur av dessa slag.

Samtidigt ligger det i sakens natur att investeringar i odelbara anläggningar eller med stordriftsfördelar kan ge upphov till s k naturliga lokala monopol på en delmarknad. Det har anförts som ytterligare ett motiv till att ha dem i statlig eller kommunal regi.

En väg utan trängsel medger att en trafikant kan använda den utan hinder för någon annans möjligheter att använda samma väg. Vägtjänster är därför exempel på kollektiva nyttigheter. Motsatsen är privata varor. Sådana kan inte också användas av andra. (Ett äpple som äts av en person kan inte också ätas av en annan, det är en högst privat vara.) Andra exempel på kollektiva nyttigheter är tjänster från parker, grönområden, torg etc. Åtgärder eller investeringar i vägar som syftar till

minskade risker för trafikolyckor medför också kollektiva nyttigheter i form av ökad säkerhet för alla trafikanter.

Avgifter för kollektiva nyttigheter och externa effekter

Av mycket stor praktisk betydelse är det förhållandet att priset på en kollektiv nyttighet i princip skall vara lika med noll, om man syftar till en effektiv användning av infrastruktur som ger kollektiva nyttigheter. Detta betyder i så fall att investeringen ifråga kommer att medföra finansiella underskott. Detta är också ett motiv till att t ex vägar och järnvägar är i statlig eller kommunal regi och vanligen finansieras via skatter, eftersom vinst är ett måste för privat verksamhet.

Emellertid kan det förekomma en del rörliga kostnader som det finns anledning att ta ut avgifter för, exempelvis för trafikvolymberoende drift- och underhållskostnader för vägar. För att man skall uppnå effektivitet skall priset sättas lika med (eller i vart fall med utgångspunkt från) den sk kortsiktiga marginalkostnaden. I själva verket tvingas man i praktiken ofta till en schablonartad prissättning beroende på bl a problem med att rent tekniskt sätta rätt avgifter. Drivmedelsskatter och kilometerskatter kan tolkas som exempel på sådana schablonmässiga priser eller avgifter.

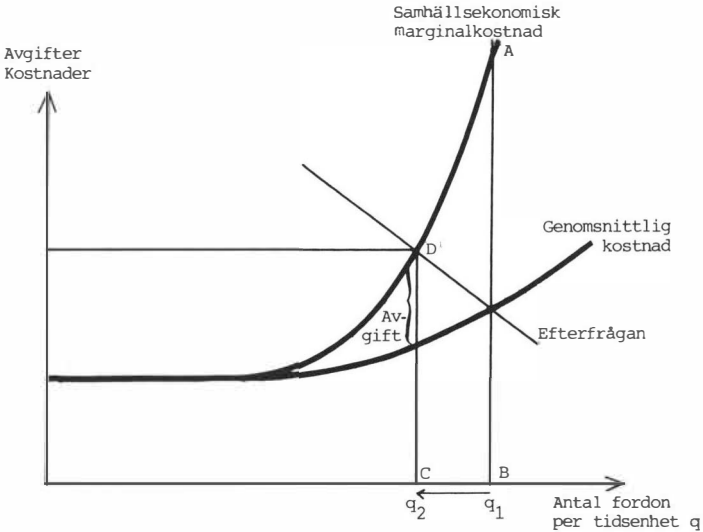
Under senare år har man inte kunnat undgå att lägga märke till de skador på miljön som företagens och hushållens utsläpp av olika slag medför. Under vissa specifika förutsättningar borde marknaden kunna klara av en optimal avvägning av sådana utsläpp, nämligen då

- a) skadeansvaret är väl definierat i lagen
- b) transaktionskostnader för marknadslösningar är små, t ex på grund av få aktörer; se Coase (1992).

Tyvärr är dessa villkor inte alltid för handen, t ex inte alls när det gäller rusningstrafik i storstäder. Denna rusningstrafik

medför att varje trafikant åsamkar sina medtrafikanter trängselkostnader som kan bli ganska betydande liksom olycksrisiker samt risker för miljön. Dessa är då exempel på sk negativa externa effekter, dvs kostnader som man åsamkar någon annan. Stat eller kommuner kan emellertid ge oss anledning till att undvika detta genom olika slags styrmedel såsom avgifter eller regleringar. Även en sådan avgift bör i princip sättas lika med den kortsiktiga marginalkostnaden. Detta kan motivera avgifter på rusningstrafiken till och från städernas centrum, se figur 4.1.

Figur 4.1 Avgift på rusningstrafik



Den genomsnittliga kostnaden är också lika med den marginala kostnaden för en trafikant i en situation utan avgifter. Då bestäms antalet fordon per tidsenhet av skärningen mellan efterfrågekurvan och denna kostnadskurva. Denna kostnad ökar som bekant då trafikträngsel uppkommer även utan att några avgifter tas ut. Men då är inte de kostnader som den

marginelle bilisten åsamkar sina medtrafikanter medräknade. Om dessa sk externa effekter beaktas erhålles en brantare stigande kurva för den samhällsekonomiska marginalkostnaden; se figur 4.1.

Genom en avgift på rusningstrafiken som beaktar trängselkostnaden för de andra trafikanterna kommer trafiken att minska från q_1 till q_2 . Därigenom reduceras den marginella kostnaden för resor från AB till DC.

Andra exempel på negativa externa effekter är buller, avgaser och vissa trafikolyckor. Dessa negativa externa effekter är störst i tätorter. Det är därför också där som det i första hand finns anledning att ta ut extra avgifter på trafiken.

Detta betyder att det kan föreligga möjligheter att få anse- nliga bidrag till finansiering av väg- och gatuinvesteringar via avgifter på t ex rusningstrafik i storstäderna.

Behov av skattefinansiering

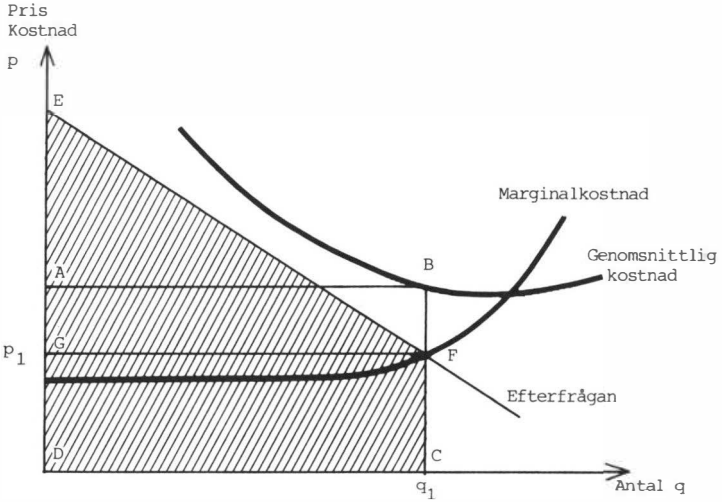
Men frågan är hur man skall beräkna de "intäkter" som vägtrafiken ger upphov till när man i normalfallet endast kan räkna med täckning av de rörliga kostnaderna via en avgift. Hur kalkylen i princip kan se ut illustreras i figur 4.2.

Volymen bestäms av den punkt där marginalkostnadskurvan skär efterfrågekurvan, dvs vid q_1 . Då representeras de totala kostnaderna av ABCD. Dessa skall ställas mot de potentiella intäkterna som definieras av ytan under efterfrågekurvan fram till ovannämnda skärningspunkt dvs EFCD. Om sålunda den totala betalningskurvan EFCD > den totala kostnaden ABCD skall en investering (i t ex en väg) genomföras, ej annars.

Vid ett pris lika med marginalkostnaden, dvs vid p_1 , uppkommer emellertid ett underskott lika med ytan ABFG. Detta underskott kan täckas genom olika slags statliga eller kommunala skatter.

I praktiken kompliceras en skattefinansiering av att det kan vara svårt att åstadkomma en sådan utan ineffektivitet i sam-

Figur 4.2 Investeringskriteriet för investeringar i infrastruktur



band med skatteuttaget, t ex på grund av förekomst av skattekilar. Det finns emellertid metoder att undvika sådana negativa biverkningar. Exempelvis kan man vid sidan om ett pris per enhet också ta ut en fast avgift för själva rätten att köpa varan eller tjänsten ifråga, t ex en fast årlig avgift. Sådana skatvådelade tariffer är vanligt förekommande för tjänster från olika slags infrastruktur, t ex för telefon-, el- och fjärrvärmeförsörjning, för vatten och avlopp samt även på transportområdet; se nedan. Detta betyder att en förbrukningsavgift kombineras med en abonnemangavgift som är oberoende av konsumtionens storlek. Ytterligare exempel på sådana avgifter kan vara anslutningsavgifter. Man kan då tala om flerdelade tariffer.

På vägtrafikområdet utgör drivmedels- och kilometerskatter exempel på förbrukningsavgifter medan fordonsskatter och bilaccis är exempel på abonnemangavgifter. De senares uppgifter kan sägas vara att finansiera verksamhetens fasta kostnader men mera generellt kan uppgiften formuleras som att tillräckligt mycket av konsumenternas betalningsvilja skall

dras in så att det finansiella underskott, som annars uppkommer, täcks.

Vägverket ansvarar för såväl investeringar i nya vägar som reparation och underhåll. Investeringskriteriet borde i princip vara uppfyllt genom att verket i enlighet med vad regering och riksdag har beslutat skall utföra samhällsekonomiska kalkyler som beslutsunderlag. I nästa kapitel skall vi redovisa hur sådana kalkyler bör se ut.

SNS har genomfört en enkät för att utröna intresset hos privata storbolag om sponsring av vägutbyggnader; se Sundberg (1991). Denna undersökning visar entydigt att direktörerna i de privata bolagen har den uppfattningen att väginvesteringar är en kollektiv angelägenhet som det allmänna i form av stat och kommun bör ha i uppgift att svara för snarare än näringslivet.

5. Hur ser en samhälls-ekonomisk kalkyl ut?

I detta kapitel understryks vikten av att kravet på lönsamhet tillgodoses för alla investeringar i offentlig regi. Om man prioriterar efter ett lönsamhetskriterium kommer detta att leda till såväl ökat välbefinnande för hela landet som meningsfull sysselsättning, oberoende av om det råder högkonjunktur eller lågkonjunktur. Det som särskiljer lågkonjunkturen är att man då bl a har anledning att räkna med en lägre samhällsekonomisk alternativkostnad för arbetskraft än annars, vilket kan göra fler projekt i offentlig regi lönsamma. Det är i första hand av detta skäl som annars inte lönsamma projekt kan bli motiverade i lågkonjunkturen. Det är också av detta skäl som det kan bli aktuellt att tidigarelägga projekt; de kan nämligen framstå som ännu lönsammare än annars.

I det första avsnittet redogörs för likheter och skillnader mellan begreppen företagsekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet. Därefter följer ett avsnitt som presenterar vilka intäkts- och kostnadsposter som ingår i en samhällsekonomisk kalkyl. Nästa avsnitt uppmärksammar att de samhällsekonomiska kostnaderna för t ex arbetskraft kan skilja sig radikalt i en hög- och lågkonjunktur. Problem vid en finansiering av samhällsekonomiskt lönsamma projekt under den nu aktuella lågkonjunkturen vid ett rekordstort budgetunderskott diskuteras därefter. Slutligen presenteras ett konkret exempel på en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl.

Företagsekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet

En bedömning av ett projekt måste ske utifrån ett visst bestämt beslutskriterium. Kriteriet förutsätter ett mål för den grupp som skall befrämjas genom en viss åtgärd eller beslut. När man inom det privata näringslivet genomför investeringskalkyler sker detta normalt utifrån ett lönsamhetskriterium, t ex ett mål om en viss minimiavkastning på investerat kapital.

Begreppet lönsamhet är relativt väldefinierat för ett vinststyrt företag. Ett projekt är lönsamt om intäkterna blir större än kostnaderna vid ett givet minimiavkastningskrav, vanligen uttryckt som ett räntekrav. Detta krav är mätbart och möjligt att kontrollera. De företag som inte uppfyller kravet på lönsamhet kan inte fortsätta att existera utan går i konkurs. Det är marknadens hårda lag som gör att varje konkurrensutsatt företag tvingas att ta kravet om lönsamhet på allvar. Om det börjar bli röda siffror i boksluten, blir ägare och långgivare betänksamma. Kraven på en förnyelse av företagets policy blir då starka. Det kan leda till påtagliga omstruktureringar. Företagets ledning kanske byts ut, vissa anläggningar läggs ner och permitteringar kan bli följden.

Ett motsvarande lönsamhetskrav har i stor utsträckning saknats för verksamheter inom den offentliga sektorn. Här har i stället gällt att politiker gjort bedömningar av "behoven" på olika områden och gjort sina prioriteringar efter röstmaximering eller ideologi snarare än efter lönsamhetsbedömningar. Detta har medfört att de ekonomiska frågorna har reducerats till att gälla finansieringsproblem och kanske på sin höjd kostnadseffektivitet. Exempelvis kan frågan gälla hur man vid ett redan högt skattetryck skall kunna finansiera ytterligare verksamheter i offentlig regi som bedöms angelägna. Detta gäller också investeringar i infrastruktur. Det som framför allt debatteras är hur man skall kunna finansiera ytterligare "behov" av investeringar i t ex vägar och järnvägar. Man prövar sin påhittighet att få till stånd mer eller mindre "kreativa" finansie-

ringslösningar. Går det att fixa en ny ”kreativ” finansiering så är de ekonomiska problemen i stort sett ur världen; detta förefaller vara en ganska vanlig uppfattning.

Emellertid finns det anledning att ställa krav på lönsamhet även när det gäller offentliga investeringar, det må vara i infrastruktur som vägar och järnvägar eller i utbildning och forskning. Lönsamhetskrav måste också ställas på drift och underhåll av infrastruktur. Det gäller nämligen att kunna bedöma både nyttan och kostnaderna av att bygga vägar på ett ställe snarare än på ett annat, till vilken design och kvalitet man skall bygga, hur mycket man skall bygga samt *när* man skall bygga.

Sådana s k *samhällsekonomiska bedömningar eller cost-benefitkalkyler* utgår från ett vidare mål. Det är att hushålla med ett samhälles resurser i vid mening utifrån de berörda individernas önskemål, dvs att uppnå *samhällsekonomisk effektivitet*. Detta mål kan kombineras med hänsyn till andra mål, t ex en viss önskad inkomstfördelning om statsmakterna så önskar.

Det lönsamhetsbegrepp som bör tillämpas på investeringar i offentlig regi har stora likheter med det som gäller för en företagsekonomisk kostnads-intäktsanalys. I båda fallen gäller det att först identifiera och kartlägga en åtgärds alla verkningar som är av betydelse för beslutsfattaren. Åtgärdens alla väsentliga effekter måste så långt det är möjligt värderas i kronor och ören.

Framtida effekter omvandlas till nuvärden genom en kalkylränta som ger uttryck för ett minimiavkastningskrav. Om projektet uppfyller detta krav kan det tillstyrkas, annars inte.

Samhällsekonomiska intäkter och kostnader

Det finns emellertid väsentliga skillnader mellan ett vinststyrt företags lönsamhetskalkyl och den lönsamhetskalkyl som bör göras för t ex vägar. De viktigaste intäktsposterna för förbättringar i vägar och broar är restidsvinster och reduceringar i trafikanternas transportkostnader i övrigt samt i olycksrisker. Men dessa poster leder inte till intäkter i vanlig mening. Det

finns ingen "cashflow" som flyter in till Vägverket i form av avgifter för att trafikanterna utnyttjar vägar och broar.

Detta betyder naturligtvis särskilda problem dels när det gäller att i förväg beräkna "intäkterna", dels när det gäller den kontroll i efterhand som sker mer eller mindre automatiskt i ett vinststyrt företag. I ett vinststyrt företag märks snabbt om det är olönsamt genom uppkomsten av röda siffror i resultaträkningen. Medan ett privat företag är utlämnat till sin egen förmåga att generera intäkter för täckande av kostnader, är t ex Vägverket på gott och ont hänvisat till att täcka kostnaderna genom anslag från regeringen.

Andra väsentliga skillnader mellan poster i en företagsekonomisk och en samhällsekonomisk kalkyl finns på kostnadssidan. I en samhällsekonomisk kalkyl för en väginvestering finns det anledning att beakta effekter på hälsa och miljö, s k externa effekter. I en företagsekonomisk kalkyl har man anledning att ta hänsyn till sådana effekter endast i den mån som samhället genom olika avgifter och föreskrifter givit företagen anledning att göra detta. Att inkludera sådana samhällsekonomiska alternativkostnader är emellertid en självklar uppgift för en samhällsekonomisk bedömning. I många fall kan det vara svårt att på ett meningsfullt sätt uppskatta vissa sådana effekter i kronor och ören. Men detta är i så fall en mätteknisk begränsning som inte ändrar ambitionen att söka beakta även ekonomin i sådana effekter.

Begreppet samhällsekonomisk alternativkostnad är sålunda av central betydelse och vi skall därför ytterligare söka belysa dess innebörd i anslutning till arbetskraftskostnader. I ett läge med full sysselsättning sammanfaller den samhällsekonomiska alternativkostnaden för arbetskraft med den som man har anledning att räkna med i en företagsekonomisk kalkyl, nämligen dels gällande marknadslön (inklusive sociala kostnader), dels en prognos om marknadslönen i reala termer under den tidshorisont som man har anledning att överblicka för ett visst projekt.

Emellertid kan den samhällsekonomiska alternativkostna-

den för arbetskraft väsentligt understiga marknadslönen även under en högkonjunktur, nämligen i regionala arbetslöshetsår med stark strukturell konjunkturoberoende arbetslöshet. I dessa fall kan man ha anledning att räkna med en lägre samhällsekonomisk alternativkostnad i en samhällsekonomisk kalkyl som berör projekt för sådana områden även under en högkonjunktur. Alternativkostnaden blir då lika med värdet i den alternativa sysselsättning som faktiskt skulle komma till stånd om projektet inte genomförts. Finns ingen alternativ sysselsättning är alternativkostnaden noll kronor. Arbetslöshetsstöd och andra transfereringar är inte relevanta som mått på resursernas värde.

En viktig fråga gäller vilken kalkylränta som bör tillämpas i samhällsekonomiska kalkyler. Även här äger begreppet samhällsekonomisk alternativkostnad relevans. I princip bör kalkylräntan spegla ett minimiavkastningskrav som i sin tur är bestämt av undanträngningseffekter i ekonomin. Att här föra en uttömmande diskussion om valet av kalkylränta skulle föra för långt. Det kan dock finnas anledning att i korthet ge följande upplysningar.

Vanligen utförs kalkyler i reala termer, dvs alla poster är i reala termer liksom kalkylräntan. I offentliga investeringar världen över finns ett ganska brett intervall inom vilket realräntan väljs. I Reagans USA där man var skeptisk emot offentliga investeringar infördes ett krav på 10 procents realränta för sådana, medan man i Finland har 6 och i England 5 procent. I Sverige har förts en lång debatt om kalkylräntan som bör tillämpas för offentliga investeringar. Förslag om låga kalkylräntor som 3–4 procent har förts fram; se Ståhl (1978). Det är sannolikt under intryck av denna debatt som Vägverket har sänkt sin reala kalkylränta från 8 till 5 procent.

Som bekant har den reala kalkylräntan på den finansiella marknaden i Sverige på senare år ökat från ca 2 procent till ca 10 under lågkonjunkturen hösten 1992. I följande avsnitt som behandlar samhällsekonomiska alternativkostnader under lågkonjunktur kommer bl a denna fråga att uppmärksammas.

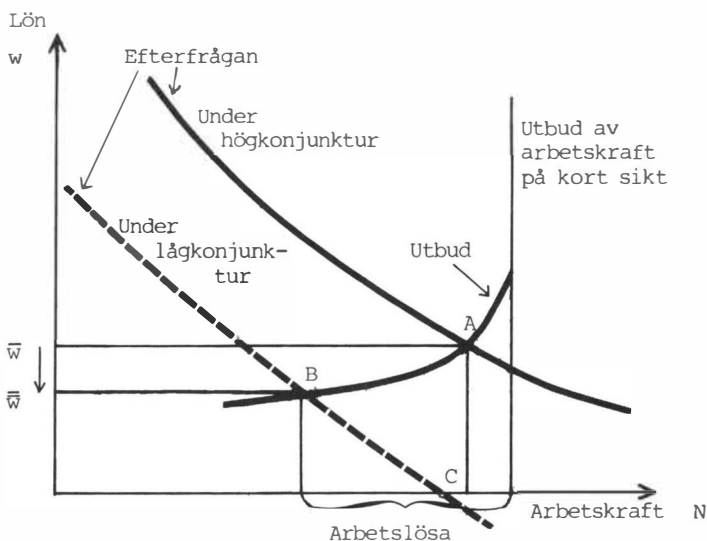
Samhällsekonomiska alternativkostnader under lågkonjunktur

Den samhällsekonomiska alternativkostnaden för arbetskraft kan som nämnts vara betydligt lägre i lågkonjunktur än i högkonjunktur. Även för andra kostnadsslag kan den samhällsekonomiska alternativkostnaden avvika. Vi skall ägna detta avsnitt åt sådana frågor.

Liksom i de flesta utvecklade länder har vi här i landet en betydande lönestelhet. Detta hindrar inte att det kan förekomma en viss löneglidning, i högkonjunktur uppåt, i lågkonjunktur nedåt. I figur 5.1 illustreras en löneglidning nedåt från läge A med en hög efterfrågan under en högkonjunktur till läge B med en låg efterfrågan under en lågkonjunktur. Figuren illustrerar sålunda att läget för att uppnå löneförhöjningar inte är det allra bästa vid stor arbetslöshet, som nu, inte ens genom en aldrig så stark fackföreningsrörelse.

I en situation där många byggföretag har lågt kapacitetsut-

Figur 5.1 Löneglidning nedåt under lågkonjunktur

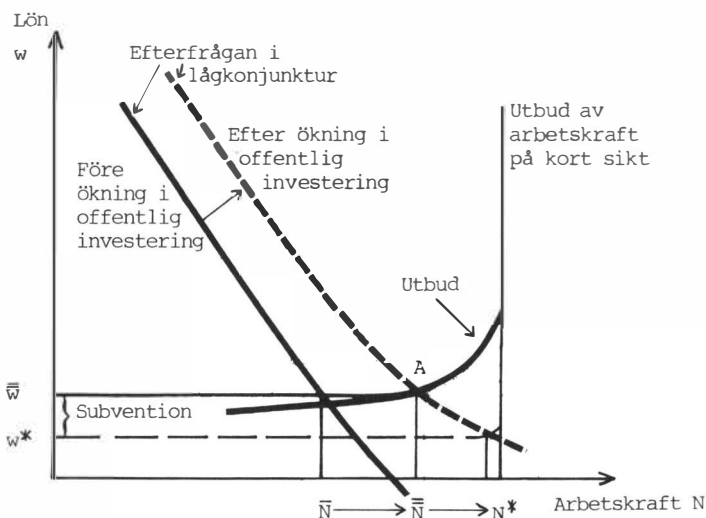


nyttjande och står inför nedskärningar av personal m m är det billigare för samhället att genomföra t ex väg- och järnvägsprojekt än under högkonjunkturer. En förutsättning är givetvis att byggföretagen faktiskt har arbetsledare som annars blir arbetslösa, en maskinpark som annars står oanvänd och att det finns byggjobbare som också annars får gå arbetslösa. I figur 5.2 illustreras i form av ett skift i efterfrågekurvan hur beställningar av infrastrukturprojekt leder till en ökad efterfrågan på arbetskraft till \bar{N} jämfört med utgångsläget \bar{N} .

Även om lönerna för t ex byggjobbare glider ner under lågkonjunkturen kan den samhällsekonomiska alternativkostnaden för arbetskraft ligga betydligt lägre, nämligen i de fall det förekommer en ansevärd arbetslöshet på en delmarknad. I figur 5.2 illustreras detta av lönen w^* . Detta betyder i så fall att man i en samhällsekonomisk kalkyl skall ersätta den förekommande marknadslönen med denna lägre samhällsekonomiska alternativkostnad för arbetskraft som vid jämvikt då kommer att motsvara sysselsättningsnivån N^* .

Den klassiska studien med den här typen av korrigeringar

Figur 5.2 Samhällsekonomisk alternativkostnad för arbetskraft



av kostnader för annars sysslös arbetskraft är Bohms analys av Stekenjokksprojektet. I det fallet var det dock fråga om s k strukturell arbetslöshet, inte konjunkturarbetslöshet, men denna skillnad har ingen principiell betydelse; se Bohm (1978). Men för att vinststyrda företag faktiskt skall anställa ytterligare arbetslösa i den utsträckning som den låga samhällsekonomiska kostnaden pekar mot ($N^* - \bar{N}$ i figur 5.2) blir det nödvändigt antingen att staten i så fall subventionerar mellanskillnaden mellan marknadslönen \bar{w} och den samhällsekonomiska kostnaden för arbetskraft w^* .

Nu finns det emellertid en hel del om och men att anföra gentemot detta resonemang. En viktig invändning är att man härigenom kanske förhindrar en önskvärd marknadsanpassning av byggarbetarnas löner nedåt. En ytterligare invändning är att man härigenom minskar omvandlingstrycket på byggsektorn. Exempelvis finns det de som menar att det vore bra om det fanns en kader av t ex arbetslösa byggjobbare som när konjunkturen vänder skulle kunna sugas upp av exportindustrin och att man därigenom skulle kunna undvika en "överhettning" av ekonomin, då i form av en snabb löneglidning uppåt. Men ett alternativ är att regeringen vid satsningar nu gör helt klart för alla involverade parter att de offentliga utgifterna för investeringar i infrastruktur och eventuella subventioner av lönekostnaden kommer att dras ner kraftigt när väl konjunkturen vänder. Såväl byggföretag som byggjobbare har detta perspektiv att rätta sig efter och att regeringen driver denna linje konsekvent.

Problemet med att staten subventionerar mellanskillnaden mellan marknadslönen och den samhällsekonomiska kostnaden för arbetskraften är svårigheten att på marginalen hitta de projekt och företag som bör subventioneras. Om alternativet då är att subventionera *alla* projekt i detta avseende kan detta te sig väl magstarkt för en regering som har att hantera ett redan stort budgetunderskott. I så fall kanske det är att föredra att staten i stället satsar på en del ytterligare projekt, men till marknadslöner.

En punkt av särskilt intresse under lågkonjunktur är den så kallade *multiplikatoreffekten*. Denna innebär att om t ex ett vägprojekt påbörjas i en arbetslöshetsdrabbad region leder de ökade inkomsterna av den *direkta* sysselsättningen i projektet till *indirekta* sysselsättningseffekter utanför projektet. Exempelvis kan de ökade inkomsterna leda till ökade inköp för de lokala butikerna, vilket gör att ytterligare arbetskraft kan anställas där eller i vart fall att aviserade permitteringar kan skjutas på framtiden. Eftersom det statliga arbetslöshetsstödet är så pass högt som 90 procent av lönen är multiplikatoreffekterna numera låga jämfört med vad som var fallet t ex på 30-talet.

I kapitel 1 presenterades statistik över den rådande arbetslösheten inom byggbranschen samt en prognos över förväntat antal arbetslösa år 1993. Där redovisades också statistik över den rådande lediga maskinkapaciteten. Om det existerar ett lager av t ex vägprojekt som befunnits vara lönsamma för normala konjunkturer finns det anledning att tidigarelägga dessa så att man kan utnyttja den samhällsekonomiskt billiga resurs som den annars sysslolösa arbetskraften och maskinparken utgör under denna period. Om projekten blir billigare att genomföra under lågkonjunkturen, innebär en koncentration av sådana projekt genom tidigareläggning av projekt en samhällsekonomisk förbättring.

Skulle en existerande maskinpark utgöra en flaskhals, finns möjligheter till två- eller flerskift, vilket nu prövas i flera fall (t ex i Göteborg och vid Stavsjö). Detta kan leda till att projekt som tidigare beräknats ta fyra år nu kan genomföras på halva tiden.

En ytterligare viktig fråga är vilken real kalkylränta man skall tillämpa i rådande lågkonjunktur. Realräntan på marknaden låg tidigare under mera normala tider på ca 2 procent medan den under hösten 1992 steg till ca 10 procent. Nu har den förväntade realräntan sjunkit ner mot ca 5 procent i och med att den förväntade inflationen ökat till ca 5 procent. Frågan är vilken kalkylränta som Vägverket bör använda; 5 procents kalkylränta som använts under högkonjunktur tidigare,

då realräntan på marknaden var 2 procent, eller höja till marknadens ca 10 procent tidigare under lågkonjunkturen? Svaret är dessvärre inte självklart enkelt att ge. Jag är därför böjd att förorda en realränta på ca 5 procent i enlighet med den som Vägverket redan tillämpar under lågkonjunkturen med tanke på att realräntan nu sjunkit till denna nivå.

Finansiering av samhällsekonomiskt lönsamma projekt

Om staten skall låna upp pengar till de rådande höga marknadsräntorna kan det naturligtvis som nyss berörts bli dyrt. Utgångspunkten är ju att vi har ett stort budgetunderskott som i så fall kan komma att öka ännu mer. Detta kan då förväntas driva upp räntenivån. Men då måste man besinna att en stor del av den här typen av projekt är i viss mening "självfinansierande". En del av dem som nu anställs skulle annars gå arbetslösa och som sådana uppbära olika slags arbetslöshetsunderstöd som staten svarar för (ca 90 procent) och som staten i så fall skulle spara in. Alternativt kan det handla om inbesparingar i utgifter som annars läggs ut på olika slags beredskapsarbeten. Här uppkommer därför låga statsfinansiella alternativkostnader.

I vissa fall kan sådana beredskapsarbeten avse just vägprojekt. Problemet är då ofta tyvärr att sådana vägprojekt prioriterats av hänsyn till framför allt sysselsättning snarare än efter samhällsekonomisk lönsamhet. Detta leder till att vägar för dyra pengar byggs på fel ställe. Med lönsamhetskravet i centrum byggs de mest lönsamma vägarna, vilket långsiktigt är gynnsamt för landets konkurrenskraft och välstånd, samtidigt som man som bieffekt får gynnsamma effekter på sysselsättningen under lågkonjunkturen.

När man sålunda skall bedöma den samhällsekonomiska alternativkostnaden för finansieringen av sådana projekt är det en restpost som skall bedömas, dvs när man väl dragit ifrån de "inbesparingar" som man kan göra genom mindre utgifter för arbetslöshetsunderstöd och sysselsättningskapande bered-

skapsarbeten. Det är uppenbart att skall en upplåning av en sådan restpost ske till rådande rekordhög marknadsräntor kan finansieringen bli dyrbar; det måste man medge och beakta. Alternativt eller som komplement kan man tänka sig att dra ner på andra utgifter på sätt som skett i krispaketen hösten 1992.

Ytterligare en synpunkt av intresse är om lönsamhetskravet när det gäller offentliga investeringar skall kunna upprätthållas på samma eller på ett liknande sätt som lönsamhetskravet i ett privat vinststyrt företag. Det är möjligt att det går att hitta på någon "fiffig" incitaments- och organisationsstruktur för detta; en diskussion härom förs i kapitel 8. Men man bör besinna att det här inte är fråga om vanliga privata varor och tjänster utan om kollektiva nyttigheter. Denna grundläggande skillnad gör att man dessvärre inte utan vidare kan ta till exakt samma lösningar. Jag tror att det faktum att det här gäller kollektiva, ej privata nyttigheter gör att trycket på lönsamhetskrav måste hanteras på annat sätt. Ett nära till hands liggande sätt är att regeringen inte ger ut några pengar för finansiering av projekt förrän en tillförlitlig kalkyl över den samhällsekonomiska lönsamheten redovisats.

Exempel på lönsamhetskalkyl – Kalkylöversikt

I detta avsnitt skall vi kortfattat redovisa ett exempel på hur en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl kan se ut. Problemet som skulle lösas var huruvida man skall bygga en bro från Gotland till Fårö som kan ersätta den nuvarande färjeförbindelsen. Bron förutsattes vara en 35 meters högbro och beräknades av Vägverkets brosektion kosta i runda tal 100 miljoner kronor. För att den skall framstå som lönsam krävs sålunda att man kan visa på vinster och besparingar i minst samma storleksordning. Sådana vinster är följande:

- Värde av inbesparad färjeförbindelse.
- Tidsvinster vid broförbindelse.

För att det skall vara lönt att bygga bron krävs att dessa värden överstiger samtliga kostnader diskonterade till ett nuvärde, dvs kostnaderna för investeringen plus skillnaden i drift- och underhållskostnader efter och före investeringen för såväl trafikanter som väghållare. Det är sålunda relativt enkelt att generellt formulera investeringskriteriet. Men det kan vara komplicerat att tillämpa det på verkliga projekt.

Efter att ha genomfört en faktisk samhällsekonomisk utvärdering av broprojektet framkom det resultat som redovisas i huvudkalkylen nedan.

Huvudkalkyl

| | <i>Nuvärden (i milj kr)</i> |
|---|-----------------------------|
| Investeringskostnad | 100 |
| Underhållskostnad | + 6,1 |
| Räntekostnad under byggtid | + 9,2 |
| Korrigerig av arbetskraftskostnad för brobygge | - 11,8 |
| Ökade fordonskostnader över bron | + 2,4 |
| Ökade olyckskostnader | + 2,2 |
| Ökat slitage på miljön | ? |
| Effekter på service | ? |
| <hr/> | |
| Totala kostnader | 101,1 |
| | |
| <i>Besparingar och tidsvinster</i> | |
| Indragning av färja | 77,0 |
| Korrigerig av arbetskraftskostnader för färjetrafik | - 1,9 |
| Tidsvinster | + 23,2 |
| <hr/> | |
| Vinster och besparingar | 98,3 |

Kalkylen visar att bron i den givna sträckningen och med given teknik och design *inte* är samhällsekonomiskt lönsam att genomföra. För att den skall bli det krävs att bron blir billigare än vad som antagits i huvudkalkylen, att kalkylräntan som tillämpats sänks, att projektet genomförs i en lågkonjunktur, eller att man kan räkna med betydligt högre tidsvärden än de kalkylerade.

Nedräkning av arbetskraftskostnad

I kalkylen har de nominella lönekostnaderna ersatts med uppskattade samhällsekonomiska alternativkostnader, eftersom Fårö och Norra Gotland var en region drabbad av s k *strukturell* arbetslöshet. Detta utgör en grund för väsentliga korrigeringar dels i kostnaden för brobyggnaden, dels (fast i mindre grad) i de besparingar som kan göras vid en indragen färjeförbindelse. Sådana korrigeringar görs normalt inte i Vägverkets s k objektanalys. Man kan diskutera huruvida det bör vara Vägverket eller AMS eller någon annan instans, som skall genomföra sådana korrigeringar. Sannolikt är det bästa att finansdepartementet, som ju till syvende och sist skall punga ut med slantarna, anlitar en "stab" av oberoende experter som kan genomföra sådana korrigeringar. Men att sådana bör genomföras är självklart för projekt som starkt påverkas av strukturell arbetslöshet.

Här tillkommer frågan om hur projektets arbetskraftskostnader skulle påverkas av att brobygget påbörjades och avslutades inom t ex den utpräglade lågkonjunktur som nu råder. Eftersom flera är arbetslösa nu under lågkonjunkturen än under normala tider och kan beredas arbete skulle nedräkningen av arbetskraftskostnaderna givetvis bli större än i kalkylen ovan.

Eftersom denna post är av central betydelse i den fortsatta diskussionen skall vi mera ingående redovisa hur vi räknat.

Redovisningen sker utifrån den faktiska korrigering som gjordes med hänsyn till den strukturella arbetslösheten men med kommentarer till hur man kan förfara när det är fråga om en konjunkturrell arbetslöshet.

Ett broyggje kräver en hel del kvalificerad arbetskraft som även vid strukturell arbetslöshet alternativt skulle haft en annan anställning. För den skall naturligtvis inte göras några korrigeringar. Dessa får begränsas till den del av arbetsstyrkan som kan förväntas bli rekryterad bland annars arbetslösa. Där- emot kan under en lågkonjunktur även högt kvalificerad arbetskraft alternativt gå arbetslös. Då bör korrigeringar även ske för sådan arbetskraft.

Ett brobygge ger upphov till både *direkta* och *indirekta* sysselsättningseffekter av intresse särskilt under en lågkonjunktur. Innebörden av det senare är att den ökade sysselsättningen ger upphov till en ökad köpkraft till bygden. Detta leder till att underlaget för service av olika slag ökar; man kan t ex i butiker undvika permitteringar eller kanske rentav anställa ytterligare personal på grund av brobygget. Man får härigenom en viss *multiplikatoreffekt* under den tid som det tar att bygga bron. Det är denna *engångseffekt* på sysselsättningen som gör ett brobygge till ett intressant konjunkturpolitiskt instrument.

Brobygget skulle kräva ca 40 anställda arbetare under tre års tid; givetvis kan man alternativt överväga flerskift under lågkonjunkturen. Fem anställda bedöms vara specialarbetare. Av övriga 35 bedöms ca hälften bli rekryterade bland annars arbetslösa. Dessutom kommer brobygget att öka behovet av transporter av råvaror till bygget, nämligen med ca 10 man som alla bedöms bli rekryterade bland annars arbetslösa. Vi antar en relativt låg multiplikator på 1,3 eftersom de arbetslösa uppstår ett arbetslöshetsunderstöd på ca 90 procent; se Johansson (1978). Då kan vi beräkna det totala antalet nya arbetstillfällen på grund av brobygget på följande sätt: $(17 + 10) \cdot 1,3 = 35$ nya arbetstillfällen.

Lönen då denna kalkyl gjordes uppskattades till 150 000 kronor inklusive sociala avgifter. Värdet av påtvingad fritid plus visst förvärvsarbete på deltid bedöms uppgå till 50 000; detta är den samhällsekonomiska alternativkostnaden. Då kan vi beräkna nuvärdet av den korrigerade som bör göras i den kostnad som ett privat byggföretag har att räkna med: $(150\,000 \text{ kr} - 50\,000 \text{ kr}) \times 35 \text{ man} \times \text{räntefaktorer för tre år} = 11,8 \text{ miljoner kronor}$.

Om man skulle räkna med en konjunkturrell arbetslöshet så att alla de 35 arbetarna på brobygget som inte är specialarbetare annars vore arbetslösa, skulle detta leda till i runda tal en dubbelt så stor korrigeringspost.

Miljöhänsyn

Det som gör Fårö till ett så lockande turistmål är förekomsten av unika bildningar av klintar, raukar, strandvallar, klapperstensfält m m. Det finns också säregna flygsandsfält på ön. Fårö har också ett ornitologiskt intresse med flera sällsynta störningskänsliga fågelarter. Ön har också botaniskt värdefulla miljöer med rara växter. Därtill kommer badstränder som Sudersand, uppskattade av sommargästerna.

Ett ökat antal turistbesök kan förväntas leda till ökat slitage på naturen samt ökad nedskräpning. Detta utgör en samhälls-ekonomisk kostnad som bör beaktas. Sommargästerna som skräpar ner slipper stå för dessa merkostnader såvida de inte påföres någon form av miljöavgift. Det blir Fåröborna samt framtida besökande som får stå för merkostnaderna i form av försämrad miljö. Detta medför att i den utsträckning som en broförbindelse medför nygenererad trafik, bör en kostnads-post för en sådan miljökostnad ingå i kalkylen.

Att beräkna kostnaderna för sådana negativa effekter på miljön är dock förenat med en rad stora metodproblem. I den kalkyl som gjorts har vi därför avstått från att värdera sådana effekter i kronor och ören. Detta betyder att de som har att fatta beslut om att bygga eller inte bygga en bro själva får göra en bedömning av vilken hänsyn man vill ta till sådana kostnader. Det kanske bör tilläggas att svårigheterna att bedöma den här typen av kostnader knappast är uttryck för någon brist i den samhälls-ekonomiska analysen. Dessa värderingssvårigheter föreligger för vilken annan metodik som man alternativt skulle vilja ta till för att få till stånd ett fullödigt beslutsunderlag.

Tidsvinster

En kalkyl över tidsvinsterna är i princip enkel att utföra och ser ut på följande sätt:

Tidsvinsten = antal resor x tidsvinst per resa x värde per tidsenhet.

Det är i första hand tre grupper av resenärer som kan antas göra några större tidsvinster av en broförbindelse: de som stadigvarande bor på Fårö och som därför permanent kommer att utnyttja en sådan förbindelse samt ett stort antal sommargäster. Dessutom görs det en mängd godstransporter till och från ön.

Viktigt är att beräkna tidsvinster för såväl "existerande" trafik som för nygenererad sådan. Sammanlagt blev nuvärdet av dessa restidsvinster i huvudkalkylen *23,2 miljoner kronor*. Detta är sålunda en relativt betydande vinst av brobygget vid sidan av den inbesparade färjeförbindelsen.

Osäkerhetens behandling

Förekomst av osäkerhet är något som en beslutsfattare måste beakta vilken metodik han än väljer. En vanlig metod för att behandla osäkerhet i är att variera de tyngst vägande posterna, dvs göra en känslighetsanalys. I kalkylen över bron till Fårö varierades antagandena för tre storheter; kalkylränta, antal undersysselsatta samt värdet på tidsvinster vid reducering av kötid för sommargäster. Den reala kalkylräntan varierades till 6 resp 10 procent kring huvudantagandet på 8 procent, dvs det som vid denna tid gällde vid Vägverkets objektanalys.

När det gäller brobyggets totalkostnad blev skillnaden liten beroende på motriktade effekter. Sålunda blev slutvärdet av räntekostnader under byggtiden på ca tre år högre vid en lägre kalkylränta medan nuvärdet av årliga underhållskostnader blev lägre. Men utfallet på besparingarna blev desto mera markant. Om man övergår från 8 procents till 6 procents kalkylränta framstår brobygget som klart lönsamt att genomföra. Eftersom Vägverket idag har 5 procents kalkylränta i sin objektanalys skulle brobygget kunna tillstyrkas idag.

För det andra har vi, som redan berörts ovan i känslighetsanalysen, studerat hur det blir om vi i stället för i en mera normal situation befinner oss i en utpräglad lågkonjunktur, dvs precis en sådan som nu råder. Vi har då utgått från som rimligt

att räkna med att samtliga 35 icke-specialarbetare i brobygget annars skulle ha varit arbetslösa. Vidare har vi antagit att efterfrågan på åkare och transportarbetare ökar med 10 man bland annars arbetslösa, samt att efterfrågan bland annars arbetslösa cement- och betongarbetare ökar med 10 man under byggtiden. Då får man 71 nya jobb vid en *multiplikator* på 1,3.

Detta betyder, i det penningvärde som gällde då kalkylen gjordes, att totalkostnaden för brobygget skall reduceras med 24 miljoner kronor i en utpräglad lågkonjunktur jämfört med 11,8 miljoner under en mera normal situation med strukturell arbetslöshet. Denna känslighetsanalys leder till en för denna skrifts syfte särskilt intressant slutsats, nämligen den att brobyggets samhällsekonomiska lönsamhet blir starkt beroende av projektets tidsförläggning. Kan man påbörja och avsluta projekt av denna typ under en lågkonjunktur, ökar möjligheterna betydligt att motivera sådana projekt.

Vi använde Vägverkets tidsvärde för "övriga fritidsresor" då vi beräknade den tidsvinst som sommargästerna gör genom att slippa stå i kö. Om detta värde är en underskattning av hur de värderar att slippa tidsutdräkten, stärks motiven för brobygget ytterligare.

Slutligen bör understrykas att även den ursprungligen kalkylerade kostnaden för bron kan variera och att detta kan vara värt att studera i en känslighetsanalys.

Finansieringen

En ganska betydande del av brokostnaden skulle "självfinansieras" genom inbesparingar av en kostnad i nuvärde på 77 miljoner kronor för den färjeförbindelse som annars måste upprätthållas. Om det dessutom går att åstadkomma en broförbindelse till lägre kostnad – vilket inte är osannolikt med en alternativ brosträckning och brodesign – innebär en broförbindelse på sikt en ren vinst för statskassan även om bropassagera blir avgiftsfria. Skulle kostnaden för bron överstiga detta belopp blir det dock skattebetalaren i gemen som får stå för merkost-

naden, medan den ökade nyttan av den fördelas mellan sommargäster och permanent boende. Sådana fördelningseffekter är vanligt förekommande vid offentligt finansierade investeringar i infrastruktur. Om de bedöms som icke önskvärda kan de elimineras eller i vart fall reduceras genom olika avgifter på bilismen. Normalt bör väg- och bropassager dock vara avgiftsfria med hänsyn till samhällets mål om effektiv användning av kollektiva nyttigheter, eftersom marginalkostnaden för passager i stort sett är noll.

6. Vägverkets kalkylmodell

Vi har ovan klargjort vikten av att man bygger vägar på rätt plats, till rätt kvalitet, i rätt tid och i rätt mängd. I vilken utsträckning man gör detta finns det olika uppfattningar om. Avgörande är dels kvaliteten på de lönsamhetskalkyler som Vägverket faktiskt gör, dels i vilken utsträckning som dessa spelar en roll vid projektprioriteringen.

Som grund för Vägverkets prioritering av projekt skall, i enlighet med riksdagsbeslut, ligga just samhällsekonomiska bedömningar. Vägverket har lång erfarenhet av att genomföra sådana kalkyler och har lagt ner stor möda på att anpassa och utveckla dessa för verkets tillämpningsområde, s k objektanalys. Vägverket har på senare tid fått dessa kalkyler granskade dels av enskilda forskare, dels i en serie rapporter från Riksrevisionsverket (RRV). I detta kapitel skall vi uppmärksamma dessa utvärderingar eftersom de ger en god bild av både samhällsekonomiska kalkylers användbarhet och faktiska användning.

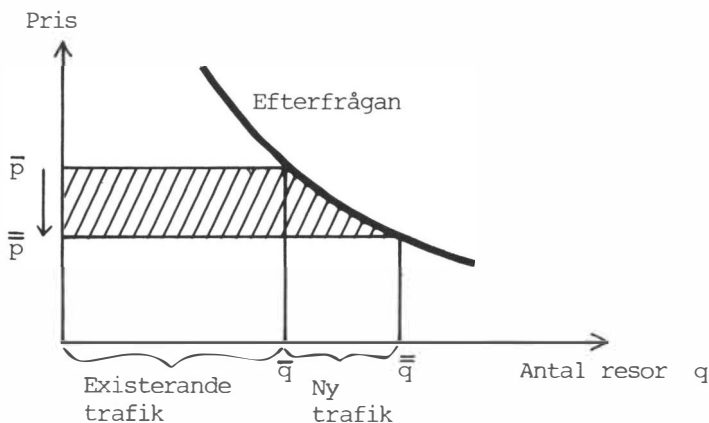
Behandling av nygenererad trafik

En fråga av grundläggande intresse är om det finns något för beslutfattandet väsentligt som saknas i Vägverkets objektanalys. Jansson och Nilsson (J & N) är i sin granskning (1989) benägna att svara nej på den frågan. J & N påpekar emellertid att man i objektanalysen traditionellt inte räknar med någon ny-

genererad trafik alls. Detta är naturligtvis en brist; se även Andersson (1984).

I normalfallet innebär ett vägprojekt tidsbesparingar eller reduceringar i olycksrisker vid vägförbättringar mellan orter som redan har något slags trafikförbindelse. Det kan ske genom att t ex en befintlig väg asfalteras eller rätas ut. Kvalitativa förbättringar kan också komma till stånd genom utökning av vägkapaciteten; att t ex en vägs eller bros vägfält ökar från två till fyra etc. Detta medför att resenärens totala kostnad minskas. Detta leder till fördelar för den existerande trafiken men också till att normalt en ny trafik genereras. Värdet av dessa olika slags fördelar kan illustreras genom den streckade ytan i figur 6.1.

Figur 6.1 Värdet vid en väg- eller broförbättring



Genom väg- eller broförbättringen minskas trafikantens kostnad för en resa från p_1 till p_2 . Detta leder till fördelar för den existerande trafiken men också till en nygenererad trafik motsvarande $q_2 - q_1$.

Det faktum att man i dagsläget i Vägverkets kalkylmodell inte räknar med att ny trafik genereras är knappast något principiellt hinder mot att detta införs i modellen.

Partialanalys kontra systemanalys

En annan viktig metoduspekt är det faktum att objektanalysen utgör en utpräglad partialanalys: kalkyler av separata väglänkar. Missar man inte något väsentligt om man gör så jämfört med att man behandlar ett antal objekt tillsammans?

För tätortsväg räcker det inte med att göra partialanalys av enskilda länkförbättringar. Skälet är att det råder starka substitu- eller komplementalitetförhållanden mellan alternativa färdvägar. Då kan det krävas en systemanalys, i synnerhet vid förekomst av trängsel, för att studera överströmningseffekter. I så fall är en analys av ett på något sätt avgränsat trafiksystem nödvändigt. I själva verket kan det bli nödvändigt att i de fall då t ex bostäder och infrastruktur är starkt komplementärt beroende av varandra sammanföra dessa till ett "paket" av projekt, eller med andra ord en bebyggelseplan. Alternativa sådana "paket" bör sedan jämföras med varandra i en samhällsekonomisk bedömning där alla väsentliga konsekvenser vägs mot varandra; se Andersson (1976 och 1991).

Om det inte existerar någon trängsel i utgångsläget är det fullt möjligt att hantera även överströmningseffekter inom objektanalysens ram.

Risker för dubbelräkningar

Den vid cost-benefitkalkyler ovane kan tro att det uppstår en mängd följd effekter i senare produktionsled som bör adderas till de direkta trafikvinsterna. Exempelvis kan förkortade restider på grund av ett brobygge leda till markvärdestegringar vid brofästena. Men att också addera sådana värdestegringar till värdet av besparad restid är ingenting annat än en dubbelräkning. Grundregeln är att nyttan är avläsbar på vägen, dvs knuten till de transporter av personer och gods som kommer till stånd. Detta gäller såvida det inte föreligger negativa externa effekter, som t ex trafikträngsel, skador från buller och avgaser etc, vilka i så fall komplicerar bilden.

Kritik har också riktats mot objektanalysen för att missa s k struktureffekter. Exempelvis sägs följande:

”Det är inte förvånande att man i många bedömningar ändrar rangordningen mellan projekt på grunder som ligger helt vid sidan av de som är knutna till själva objektanalysen och dess metodik”; se *Mälarbanan* (1987).

Frågan om behandlingen av struktureffekter har under senare tid debatterats en hel del; se Aschauer (1989) och Winston (1991). Aschauer menar att väginvesteringar har stora utvecklingseffekter eller regionalekonomiska effekter som kan tolkas så att nya vägar starkt påverkar näringslivets lokalisering. Cost-benefit-analys som utgår från att alla väsentliga effekter kan mätas så att säga på vägar eller järnvägar speglar enligt denna skola inte hela värdet av en investering. Det tillkommer, menar man, produktivitetsförbättringar i senare led som bör adderas. För att få tag på dessa blir det enligt denna skola nödvändigt att ta till en s k makroansats och göra mätningar med hjälp av produktionsfunktioner. I Sverige finns ytterligare representanter för samma eller närliggande skola inom den regionalekonomiska forskningen; se t ex Johansson (1991) och (1992).

Emellertid har dessa tankar rönt djup skepsis och hårt motugg och karaktäriseras som ”the grand transportation mystique”; se Jansson (1992 a och b). Tillförlitligheten i de gjorda mätningarna kritiserats; bl a ifrågasätts möjligheten att klara ut i vilken riktning beroendet går: är förändringar i BNP beroende av förändringar i infrastrukturen eller är det precis tvärtom?

Aschauer studerade väginvesteringar i ca femtio stater i USA och såg att stater med hög BNP också hade högre utgifter för väginvesteringar. Men är detta uttryck för att dessa väginvesteringar orsakat en högre BNP? Är det inte mera sannolikt att stater med en högre BNP helt enkelt har bättre råd att satsa på mer investeringar i vägar? Det senare förefaller vara en högst rimlig förmodan.

Likaså efterlyses det mikroekonomiska fundamentet för sådana effekter. Risken bedöms som överhängande att man med en sådan ansats endast studerar avspeglings effekter i senare

led vilket endast innebär en *dubbelräkning*. Dessutom: om en viss transportinvestering i en viss region kan gynna denna genom omflyttning av hushåll och företag är detta ur ett nationellt perspektiv i stort sett ett *nollsummespel*. Jag är därför mycket skeptisk till att räkna in sådana effekter i en kalkyl.

RRV:s granskning

Riksrevisionsverket (RRV) har i en serie rapporter granskat beslutsunderlag som använts för att ta ställning till trafikinvesteringar. Den senaste rapporten i denna serie är "Trafikverkens samhällsekonomiska kalkylmodeller" (F 1992:8) och är resultatet av ett regeringsuppdrag. Regeringen ville ha svar på en rad konkret ställda frågor.

En viktig sådan fråga gällde om de av Vägverket och Banverket tillämpade samhällsekonomiska kalkylmodellerna är förenliga med vedertagen ekonomisk teori. RRV har för sin utredning anlitat vetenskaplig expertis, bl a Peter Bohm, Mats Bohman och Jan-Owen Jansson. Svaret på frågan är att såväl Vägverket som Banverket i allt väsentligt använder kalkylmodeller som är i överensstämmelse med teorin på området. Detta har inte hindrat att viktiga synpunkter på risker för felvärderingar av objekt och dess effekter har förts fram vad gäller olika poster och aspekter, bl a följande:

- Objekt kan ges olika utformning när det gäller val av teknik, design, linjedragning etc. Det är därför viktigt att söka en bästa utformning av ett objekt. Anvisningar för hur detta skall gå till måste finnas.
- Stora objekt skall uppdelas i delprojekt där detta låter sig göras naturligt och kalkyleras var för sig; jfr kapitel 9 nedan om banutbyggnaden runt Mälaren.
- Systemeffekter, som t ex överströmning av trafik från existerande väg eller järnväg till en ny väg, bör beaktas där sådana kan förväntas ha stor betydelse.

- Restidsbesparingar bör i princip värderas efter inkomsten hos den som sparar tiden.
- Merkostnader på grund av skatteklar (excess burden) vid ökat skatteuttag bör beaktas.
- I alla former av beslutsunderlag där osäkerhet spelar en stor roll finns utrymme för godtycke, t ex vad gäller trafikprognoser. Denna osäkerhet måste redovisas öppet.
- Hänsyn till regionala skillnader i arbetslöshet beaktas inte i objektanalysen. Detta bör göras i en samhällsekonomisk analys där alternativkostnaderna ersätter de nominella. Men sådan hänsyn bör tas av andra instanser än Vägverket. Där sådana prioriteringar ändrar rangordningen mellan objekt bör rimligtvis resurser för arbetskraftssubventioner överföras till Vägverket.
- Regionalpolitiska bedömningar bör ej göras inom sektorsorgan som Vägverket och Banverket utan bör ske hos överordnad instans.

Dessa invändningar till trots bör det dock i rättvisans namn understrykas att man vid Vägverket i Borlänge sedan många år byggt upp en god kompetens i konsten att genomföra objekt-kalkyler. Det största problemet torde snarare gälla att en sådan tillgång till kompetens är varierande ute hos vägförvaltningarna på länsstyrelserna och i regionerna.

Ett ytterligare problem gäller i vilken utsträckning objekt-kalkylerna faktiskt används som beslutsunderlag. Vi återkommer till denna fråga i följande kapitel.

RRV:s granskning har lett till bl a följande slutsatser och förslag:

- Samhällsekonomiska kalkyler bör läggas till grund för planeringen av trafikinvesteringar inte bara inom Vägverket utan för samtliga trafikverk.
- Sådana kalkyler bör också gälla satsningar i drifts- och underhållsåtgärder.

- Osäkerheten i kalkylerna måste redovisas öppet.
- Kvalitetskontroll av kalkylerna och deras tillämpning bör utföras av oberoende expertorgan.
- Samfinansiering av projekt och dess betydelse för prioriteringen bör utredas särskilt.

Dessutom bör regeringen ställa krav på att samhällsekonomiska kalkyler blir vägledande vid besluten på regional nivå när det gäller att prioritera projekt. Detta kan ske på olika sätt. Regeringen kan kräva att t ex Vägverket ser till att den kompetens som man idag har centralt i Borlänge även finns ute i de olika regionernas förvaltningar. Detta förutsätter att Vägverket ges starkare incitament för detta. Det krävs fortbildning av de ingenjörer som idag fattar besluten men som saknar ekonomisk grundutbildning. Det krävs också en förändring av grundutbildningen vid de tekniska högskolorna så att ekonomisk kompetens blir ett måste.

En metod att få igenom dessa krav är att regeringen som villkor för resurser – för såväl investeringar som drift och underhåll – stipulerar att kalkylerna skall vara utförda av eller granskade av oberoende experter som inte är parter i målen.

Bästa utformning av ett projekt

I detta avsnitt skall belysas en av de punkter som uppmärksammas i kritiken mot Vägverkets kalkylmodell, nämligen vikten av att ett projekt ges en så bra utformning som möjligt. Därvid blir det angeläget att man kalkylerar *alternativa utformningar*, bland vilka helst den bästa utformningen bör finnas.

Den problemställning som diskuterades ovan var huruvida den nuvarande färjeförbindelsen till Fårö skulle ersättas med en broförbindelse i ungefär samma sträckning. Bron som förutsattes vara en 35 meters högbro i den givna färjesträckningen hade av Vägverkets brosektion beräknats kosta i runt tal

100 miljoner kronor. För att den skulle framstå som lönsam krävdes att man kunde visa på vinster och besparingar i minst samma storleksordning.

Den första frågan som bör ställas är om det är nödvändigt att bygga en 35 meters högbro med given teknik och design i just den valda sträckningen. Det visade sig inte alls vara så. Inga båtar som krävde en sådan frigång gick i sundet; på sin höjd krävdes 15 meter. Andra sträckningar och utformningar av bron var värda att övervägas. Det kanske mest intressanta alternativet gällde en annan brosträckning där det endast var ca 1 m djupt ut till en holme. Ett alternativ var att bygga en vägbank dit ut och sedan därifrån bygga en bro som medgav ca 15 meters seglingsfri höjd. Efter kontakt med brobyggarkompetens bekräftades att en sådan brosträckning och utformning inte bara var fullt möjlig utan också rimlig. Den skulle inte kosta 100 miljoner att bygga, kanske endast hälften.

Kontentan av detta exempel är att man inte alltför snabbt bör fastna i ett eller ett par alternativ vad gäller sträckning, teknik och design. Man kan räkna rätt efter alla konstens regler på ett projekt men ändå hamna fel. Det gör man om man väljer att bygga en väg eller bro i en viss utformning som kanske redan från början med tillgång till lite ekonomisk kompetens skulle kunna gallras bort såsom varande en inte särskilt kostnadseffektiv lösning. Det krävs nämligen inte bara tekniskt utan också ekonomiskt tänkande när det gäller att göra alternativa utformningar av vägar och broar. Har man inte ett bästa alternativ inom mängden av studerade alternativ hjälper det inte hur sofistikerade uträkningar man gör.

Detta resonemang kan leda till att de dimensioneringsnormer för vägar och järnvägar som finns bör ställas under diskussion och snabbt bli föremål för en översyn. I realiteten har redan Vägverket givit Luleå högskola i uppdrag att föreslå en sådan revidering; se Grennberg (1992).

7. Det politiska spelet om transportinfrastrukturen

Många är övertygade om att statens utgifter har svällt på fel områden. I detta kapitels första avsnitt skall vi söka besvara frågan om varför och då naturligtvis särskilt med avseende på byggområdet.

I det följande avsnittet uppmärksammas att Vägverkets objektanalys tycks spela en förhållandevis liten roll för den faktiska projektprioriteringen. Därefter förs i ett avsnitt en diskussion om olika beslutskriterier. Följande avsnitt uppmärksammar hur vissa lokala intressegrupper inom vägområdet kan göra sig vinster på skattebetalarnas bekostnad inom vägområdet. Slutligen diskuteras kortfattat betydelsen av att ha makt över finansieringsinstrumenten. Det blir också en inledning till nästa kapitel om olika finansieringsformer.

Varför sväller statens utgifter på fel områden?

Sverige har västvärldens högsta offentliga utgifter i förhållande till BNP. Trots detta avdelas, enligt mångas uppfattning, alltför lite resurser för samhällets infrastruktur. Det satsas alltså stora belopp av skattemedel på dagens välfärd och offentliga konsumtion men mindre på investeringar i sådant som kan ge framtida avkastning. Detta är ett allvarligt problem eftersom förutsättningarna för fortsatt hög välfärd successivt urholkas.

En typ av investeringar har emellertid under lång tid subventionerats av staten i betydande utsträckning: produktionen av bostäder. Detta har skett trots att bostadsområdet knappast utmärks av några allvarigare marknadsbrister. De klassiska argumenten för sådana stöd är inte för handen. Produktion av bostäder är ett område som normalt kan skötas av marknaden utan subventioner. Trots detta har de offentliga utgifterna svällt just på detta område.

Vad är då anledningen till att statens och kommunernas utgifter tillåts svälla på fel områden på bekostnad av andra som borde prioriteras? Lindbeck (1986) menar att de ansvariga politikerna inte är i stånd att prioritera sådana områden som stat och kommuner i första hand har anledning att ägna sig åt. Orsaken till detta är att politikerna för att vinna röster hamnar i händerna på olika påtryckargrupper/särintressen. I Meyerson, Ståhl och Wickman (1990) visas övertygande att bostadspolitiken är ett mycket tacksamt tillämpningsområde för en sådan s k public choice-analys. Det finns en rad välorganiserade intressegrupper som tillskansat sig fördelar med stora samhälls-ekonomiska förluster som följd: bygg- och byggvaruföretag, byggnadsarbetare, s k allmännyttiga företag, HSB etc.

I *Makten över maten* (1984) visar Bolin, Meyerson och Ståhl på ett motsvarande påtryckarmönster inom jordbrukspolitiken. Deras analysmetod kan säkerligen med framgång tillämpas på flera områden.

Behoven av väginvesteringar vägs i en politisk bedömning mot andra behov av stort politiskt intresse, såsom subventioner till just bostadsproduktion, till barnfamiljer, pensionärer etc. Denna bedömning sker inte utifrån ekonomiska lönsamhetskriterier utan snarare utifrån en bedömning om vilka satsningar som kan tänkas ge den bästa politiska utdelningen för det eller de partier som driver frågan. Satsningar på vägar och järnvägar förefaller att ge få röster, satsningar på avloppsledningar kanske inga alls. Trots att det finns starka påtryckargrupper för infrastruktur, som t ex motororganisationerna, Svenska Vägföreningen och Rail Forum samt de stora byggföretagen, har

ändå vägar och järnvägar – enligt Vägverkets och Banverkets chefer – blivit underförsörjda med pengar. Dessa chefer kan dock uppfattas som representanter för partsintressen. Jag vill dock understryka att sådana påståenden måste underbyggas med lönsamhetskalkyler; detta har knappast skett i önskvärd utsträckning. Att så bör ske är huvudtemat i denna skrift.

Den faktiska projektprioriteringen

Spelar Vägverkets objektanalys någon roll för den faktiska projektprioriteringen? Jansson och Nilsson (1989) är benägna att svara nej på den frågan. Bl a granskade de nytta och kostnad för ett omtalat motorvägsbygge i Bohuslän mellan Stenungsund och Uddevalla med starkt uppmärksammade, exceptionella miljöintrång. Trots att kostnaderna i den ursprungliga objektanalysen översteg värdet av nyttan med 50 procent enligt objektanalysen genomfördes motorvägsbygget. I den revision av kalkylen som forskarna gjort överstiger kostnaderna värdet av nyttan med 115 procent.

Jansson och Nilsson (J & N) frågar sig om prioriteringen av detta projekt – helt i strid med kalkylens utslag – är en engångsföreteelse, som kan förklaras av de speciella förhållanden som karaktäriserar just detta mycket stora projekt på över en miljard i kostnader. För att ge svar på denna fråga har de granskat Vägverkets hela investeringsplan för åren 1988–1997.

Deras slutsats är ganska uppseendeväckande. De menar att det inte går att visa att Vägverkets projektanalyser nämnvärt påverkar projektprioriteringen i investeringsplaneringen. Analyser görs förvisso men påverkar inte de prioriteringar som sedan görs. Detta resultat stämmer dess värre med den bild jag fått då jag intervjuat enskilda befattningshavare inom Vägverket.

Från Vägverket anförs som motargument att de projekt som förverkligas väljs bland en projektmängd som lönsamhetsberäknats och som uppfyller ett minimiavkastningskrav. Men för det första har det betydelse om man väljer ett projekt med hög

eller låg lönsamhet. Projekt bör rangordnas efter sin lönsamhet och genomföras enligt en sådan rangordning. För det andra talar Stenungsund – Uddevalla-projektet sitt tydliga språk: det var ju *inte* lönsamt. För just detta projekt skall dock inte Vägverket lastas utan den dåvarande regeringen. Men J & N menar att det finns många andra exempel på genomförda olönsamma vägprojekt där Vägverket bär ansvaret.

Mot bakgrund av detta resultat diskuterar J & N hur det kan komma sig att cost-benefitkalkyler har så svårt att vinna acceptans hos beslutsfattarna, trots statsmakternas uttryckliga krav på att sådana kalkyler skall vara vägledande för prioriteringen. De menar att t ex vägbyggare är övertygade om att "vägar byggs för att främja samhällsutvecklingen"; Vägbyggare tror inte på att nyttan är inskränkt till "dels att spara några minuter på resa, dels sänka olycksriskerna med en miljondel eller så"; J & N (sid 89, 1989). Forskarna menar att den typiske vägbyggaren har svårt att inse att sådana beräkningar för en väg kan vara ett heltäckande uttryck för samhällsnyttan i hela ekonomin. De anser också att denna syn är utbredd hos aktörerna på kommun- och länsnivå.

När det gäller motorvägsbygget Stenungsund – Uddevalla hävdade tillskyndarna av projektet att de positiva näringslivseffekterna skulle vara av nästan samma storleksordning som objektanalysens nyttoposter. Näringslivet i länet hade uttryckt en stark önskan om att vägen byggdes.

J & N menar att näringslivets iver att få motorvägen byggd inte skall tolkas så att det måste finnas positiva näringslivseffekter utöver vad som objektanalysen ger vid handen. Kostnadsbesparingen för existerande trafik uppgår till 0,6 miljarder kronor. Av denna besparing är ca hälften hänförlig till den yrkesmässiga trafiken. J & N framhåller därför att det inte är att undra på att näringslivets representanter från länet lagt ner betydande resurser i lobbyverksamhet för att få detta motorvägsbygge till stånd. Detta är precis vad som sker i andra sammanhang, ofta hand i hand med tunga representanter för berörda län och kommuner.

Emellertid var beslutet om denna motorväg politiskt sett ett led i en paketlösning för att finna en ersättningsindustri i samband med nedläggningen av Uddevallavarvet. (Inom parentes kan nämnas att Volvos beslut om Uddevallafabriken var en annan del av paketlösningen. När nu fabriken läggs ner blir motorvägen som byggts på felaktiga grunder det enda bestående minnet av Uddevallapaketet.)

Även Riksrevisionsverket (RRV) har påtalat problemet med att de lönsamhetskalkyler som faktiskt utförs endast i begränsad utsträckning läggs till grund för den faktiska prioriteringen av projekt. RRV formulerar sig på följande sätt: "länsaktörerna (tycks) snarare lita till andra bedömningsgrunder än till beslutsmodeller av objektanalysens typ" ; se sid 17 (1993). I stället har prioriteringarna av projekten varit resultatet av ett förhandlingsspel. Detta kanske också gäller i viss utsträckning vid Banverkets planering av stambanenätet.

Olika mål ger skilda beslutskriterier

Vi kan efter genomgången ovan konstatera att beslutsfattare på såväl statlig nivå som i länsstyrelser och kommuner i sina bedömningar fäster avseende vid helt andra beslutskriterier än den samhällsekonomiska lönsamheten vid sina prioriteringar av vägprojekt. Det kan vara regionala mål, att regeringen vill gynna en viss region eller ort snarare än någon annan. Det kan också vara så att såväl regeringen, Vägverket, länsstyrelser som kommuner fäster större vikt vid andra mål, som att t ex reducera en regionalt koncentrerad arbetslöshet, än vad man har anledning att göra i en renodlad lönsamhetskalkyl som beaktat den lägre samhällsekonomiska kostnaden för arbetskraft vid arbetslöshet. I själva verket förefaller det som om det är sådana mål som är dominerande för aktörer inom länsstyrelser och kommuner och för den delen också i många fall på regeringsnivå.

Som exempel kan nämnas att man under många år satsat stora resurser på att bygga vägar, t ex i Norrland, där lönsam-

heten är garanterat låg eller negativ, vilket det uppenbarligen också funnits insikt om. När den förre kommunikationsministern Curt Boström blev landshövding i Norrbotten blev han intervjuad av en reporter som frågade om han nu inte tänkte satsa hårt på att bygga ut vägarna i länet. Boström lär ha svarat att det bara återstod att förgylla dessa!

När det gäller investeringar i vägar och järnvägar kan målkonflikten sålunda uttryckas som så: skall man bygga efter ett renodlat lönsamhetskriterium eller efter föreställningar om var det är rättvist att bygga? Låt mig då först konstatera att en avvägning mellan dessa mål givetvis inte kan avgöras på någon vetenskaplig grund. Det är rimligtvis ytterst en politisk bedömning som vilar på subjektiva grunder. Men som kommer att framgå av det följande förefaller det som om man i onödigt hög grad åsidosatt lönsamhetskravet på detta område.

Det finns anledning att fråga om det är rimligt att även i fortsättningen låta rättviseföreställningar dominera resurstilldelning på infrastrukturområdet till förfång för lönsamhetskravet. Om man vill bedriva en politik för social trygghet och rättvisa så är det frågan om det inte finns andra, mer effektiva medel att ta till än resurstilldelningen till vägar och järnvägar, t ex att skicka pengar direkt till områden som man vill särskilt gynna? Vill de sedan använda pengarna till vägar eller järnvägar eller något annat så är det deras val.

Projektprioriteringen sker inom ramen för en demokratisk process. Det går naturligtvis inte att ifrågasätta resultatet av sådana processer från en strikt vetenskaplig ekonomisk utgångspunkt. När det då ändå görs i denna skrift sker det utifrån den uppfattningen att om man lade större vikt vid lönsamhetskalkyler, skulle såväl välstånd som meningsfull sysselsättning främjas på sikt. Man behöver inte godta vilka beslut som helst för att de fattas i demokratisk ordning. Godtyckliga val av icke lönsamma projekt eller val och utformning av projekt som gynnar vissa intressenter på skattebetalarnas bekostnad bör kritiseras.

Intressegruppers vinster på skattebetalarnas bekostnad

En viktig egenhet med tjänster från infrastruktur är att de till viss del är kollektiva nyttigheter. För den här typen av nyttigheter saknas de "raka rör" mellan konsumentens nytta och plånbok som föreligger beträffande privata varor. Regionala intressenter av ett vägprojekt får normalt större delen av de fördelar som projektet medför medan kostnaderna vanligtvis bärs av skattebetalarna i gemen. Detta medför att intressenter i regioner och enskilda kommuner i sitt egenintresse genom olika slags lobbyverksamhet agerar för att få igenom ett visst projekt. Det ligger också i deras intresse att *maximera* projektets storlek, även om detta kan strida mot den samhällsekonomiska lönsamhetskalkylen.

Tyvär är regionala och kommunala aktörer ofta framgångsrika i sådana lobbyverksamheter. Som exempel kan anföras ett projekt med en förbifart kring Norrköping; se RRV, F 1992:8. I valet mellan motorväg och motortrafikled har kommunen kraftigt argumenterat för motorväg, trots de höga kostnaderna. Men det är staten som betalar hela räkningen via Vägverket. RRV menar att Vägverket då bör se till att väginvesteringen får en samhällsekonomiskt effektiv dimensionering. Detta har inte skett i Norrköping.

Hur kan då regeringen säkerställa att den samhällsekonomiska lönsamhetskalkylen blir det viktigaste beslutsriteriet i stället för olika påtryckningsgruppers röststyrka? RRV menar att det finns en möjlighet att dämpa det lokala intresset genom modeller för samfinansiering. Då måste nämligen både kommuner, landsting och lokala företag i sina finansiella kalkyler väga de intäkter de förväntas få mot det bidrag de är beredda att ställa upp med. Jag återkommer till detta.

Makten över finansieringsinstrumenten

Televerket, Posten, Vattenfall, kommunala vatten- och avloppsverk etc har själva makten över sina tariffer och därigenom över sin finansiering. De har därför normalt inte några påtagliga problem med att ordna finansiering för de investeringar samt den drift och det underhåll de vill få till stånd genom självfinansiering.

Situationen för Vägverket är radikalt annorlunda. Där ser man inte röken av intäkterna från avgifter och skatter. Dessa går oavkortat till statskassan. Här vägs behoven av väginvesteringar mot andra behov av politiskt intresse etc. Enligt Vägverket har behoven av infrastruktur på transportområdet kommit till korta i dessa politiskt betingade prioriteringar.

Sedan man väl konstaterat detta ter det sig ganska naturligt att överväga en ändring i dessa sakernas tillstånd så att man får en likhet mellan verken. Det borde finnas något rationellt skäl till varför makten över finansieringsinstrumenten skall vara så olika fördelad; på ett sätt när det gäller tele, post och el och på ett annat när det gäller vägar. Jag fortsätter diskussionen här om i följande kapitel om olika finansieringsformer.

8. ”Kreativa” finansieringsformer?

Tjänster från infrastruktur som vägar och järnvägar är kollektiva eller halvkollektiva nyttigheter. Det optimala priset på kollektiva nyttigheter är lika med noll. För de halvkollektiva nyttigheterna finns det anledning att ta ut ett pris lika med kortsiktig marginalkostnad, dvs rörlig eller volymberoende kostnad. Detta betyder att fasta kostnader, t ex sådana som uppkommer genom investeringar, i princip bör finansieras skattevägen.

Emellertid är det välbekant att det finns en lång rad problem förknippade med skattefinansiering. Ett stort problem är de snedvridningar i resursallokeringen som uppstår när man påverkar priser, kostnader och inkomster genom skatter. Hög skattebelastning medför skattekilrar som innebär att en krona erhållen genom skatt egentligen kostar samhället betydligt mer än en krona. Skatterna gör att hushåll och företag får incitament att fördela sina resurser på ett sätt som avviker från en samhällsekonomiskt bästa resursallokering.

I ett sådant läge blir skattefinansiering inte alltid självklart den lösning som leder till samhällsekonomisk effektivitet. Man får då anledning att överväga en rad alternativa finansieringslösningar.

Mot denna bakgrund skall vi i detta kapitel diskutera ett antal uppslag till alternativa s k kreativa finansieringslösningar inför utbyggnad av infrastruktur för såväl stat som kommuner. Vi inleder kapitlet med att diskutera en nyligen publicerad

uppsats, Eklund (1992), som behandlar frågan om kreativa finansieringsformer. Så följer i tur och ordning en diskussion om tillkomst av en statlig vägfond, tullvägar, sponsring från privata finansiärer, kommunfinansiering, finansiering via förhandlingsplanering, överuttag av kommunala taxor, bolagisering, kommunal i stället för statlig fastighetsskatt samt taxor för boendeyråden. Kapitlet avslutas med några sammanfattande slutsatser.

Makten över de flerdelade tarifferna

I en nyligen publicerad uppsats diskuteras huruvida man genom olika "kreativa" finansieringsformer skulle kunna få fram mer resurser för en utbyggnad av vägar och järnvägar; se Eklund (1992). Tesen är att det är en felsyn att tro att detta skulle gå. Det är inte den direkta tillgången på likvida medel eller krediter som är problemet: "Det handlar i själva verket om svårigheter att göra samhällsekonomiska bedömningar, att mäta lönsamhet och prioritera". Samtidigt menar Eklund att väg- och järnvägsnätet i Sverige inte håller måttet och att investeringar i t ex vägnätet trendmässigt under lång tid fallit som andel av BNP. Satsningar i storleksordningen 10–15 miljarder kronor om året skulle vara motiverade under 1990-talet. Artikeln avslutas med att det än en gång understryks att skälet till att väg- och järnvägsprojekten får stryka på foten i den interna kubbningen i riksdag och medier är att "vi inte har några riktigt bra metoder för att värdera och prioritera den här typen av projekt".

För det första har det framgått av föregående kapitel att problemet knappast är att det inte skulle finnas en väl utvecklad metodik för samhällsekonomisk bedömning av väg- och järnvägsprojekt. Problemet är att denna metodik i många fall används taffligt, men framför allt att den inte tas på allvar vid den faktiska projektprioriteringen – tvärt emot vad regeringens och riksdagens riktlinjer anvisar.

För det andra är frågan hur man kan veta något bestämt om

huruvida det är just 10–15 miljarder om året under 1990-talet som är en väl motiverad investeringsvolym.

För det tredje: Det finns en betydande skillnad i investeringsutvecklingen mellan Televerket å ena sidan och Vägverket å andra sidan under perioden 1965–1990 som framgår av figur 3.1. Vad är orsaken till denna skillnad?

Givetvis kan det vara så att landets vägar är ”färdigbyggda” medan vi har haft en ny, expanderande marknad för teleprodukter. Detta är dock inte den uppfattning som exempelvis Vägverkets chef har givit till känna. Han pekar i stället på eftersläpande investeringsbehov. Låt oss anta att denna uppfattning är korrekt. Hur kan det då komma sig att Televerket uppenbarligen inte haft samma problem med att finansiera en stor och relativt konstant investeringsvolym medan Vägverkets volym minskar stadigt som andel av BNP (se figur 3.1)? Kan det ha att göra med att Televerket självt behärskar sin finansiering genom en flerdelad tariff för brukarkollektivet medan motsvarande tariff för Vägverket (dvs bilaccis, fordonsskatt, bensin- och drivmedelsskatter) oavkortat flyter in i statskassan? Detta verkar inte helt osannolikt.

Eklunds artikel avslutas lite försiktigt med en brasklapp: ”Möjligen är det också en viss poäng att öronmärka vissa inkomster för infrastruktur. Det kan ske . . . genom att bensin-skattemedlen öronmärks”. Precis! Infrastruktur som ger upphov till nationella, kollektiva nyttigheter bör visserligen finansieras via statsbudgeten. Men det sägs också följande: ”Om det inte finns pengar till lönsamma infrastrukturprojekt i statsbudgeten, har politikerna gjort fel. Det är i så fall inte ett ’finansieringsproblem’ utan ett problem som rör det politiska systemets svårigheter att prioritera.” Vad saken gäller är sålunda att det föreligger att slags systemfel i politikernas prioritering. Finansiering via budgeten räcker kanske inte till om det nu kan visas att vi bygger för lite vägar.

Låt oss anta att det faktiskt är så att vi bygger för lite. Hur skall vi då göra? Ja, man kan pröva på att flytta över en del av makten över skatterna till Vägverket, att överväga att öron-

märka bensinskatten för vägändamål. Är då detta med all säkerhet bra? Det är tyvärr inte så självklart.

För det första är det inte alls säkert att alla de pengar som flyter in från vägtrafiken bör användas för just vägtrafik. Hur mycket det bör vara avgörs genom samhällsekonomiska kalkyler för varje projekt.

För det andra måste man beakta hur man alternativt kommer att finansiera det som annars skulle undanträngas genom att inkomsterna till statsbudgeten reduceras på grund av öronmärkningen. En sådan alternativ finansiering av det som annars skulle undanträngas kan bli mycket kostsam på grund av skatteklilar. Om istället den statsfinansiella inkomstminskningen leder till faktiska besparingar blir det kanske inte så bekymmersamt.

Detta betyder att det dessvärre inte är oproblemiskt att ta ställning till frågan om öronmärkta skatter och avgifter.

Låt oss emellertid först diskutera en nära till hands liggande utväg, nämligen höjda fordonsskatter, drivmedels- och kilometerskatter, årlig fordonsskatt samt bilaccis. Entusiasmen är knappast på topp bland bilisterna för ett sådant förslag. I själva verket vill olika bilintresseföreningar göra gällande att bilisterna idag redan betalar in för mycket pengar i förhållande till de belopp som satsas på väginvesteringar. Andra utvägar bedöms som mera önskvärda av bilisterna. Men man bör vara på det klara med existensen av betydande kostnader på grund av externa effekter i form av olycksfall och miljöpåverkan som buller och avgaser. Sådana kostnader är direkta effekter av trafiken och måste därför räknas in i kalkylerna.

Men om det är angeläget att säkra en finansiering för ökade väginvesteringar torde detta mål bäst uppnås genom att Vägverket eller en särskild vägfond får ökad makt över flerdelade tariffer för motorfordon. Poängen med en sådan decentralisering av avgiftsättningen skulle vara att man når ett klarare samband mellan investeringar och finansiering i vägar.

En vägfond?

Det räcker knappast med att makten över t ex kilometer- och bensinskatterna överförs från regeringen till Vägverket. Som framgått ovan lämnar Vägverkets eller i vart fall kommuners och länsstyrelseras rådande projektprioritering mycket i övrigt att önska. Denna följer, verkar det, endast slumpmässigt de lönsamhetskalkyler som görs. En överföring av makten över dessa skatter utan mycket väl specificerade krav på prioriteringar av projekt efter lönsamhetskalkyler vore därför en äventyrlig åtgärd. Det godtycke vid vägprioritering som nu råder skulle i så fall kunna ske i än högre grad. Strikta krav måste vara uppfyllda för att en sådan lösning skall kunna te sig rimlig, dvs att den nya finansieringsformen ger Vägverket större incitament att ta hänsyn till lönsamhetskriteriet.

Ett tänkbart tillvägagångssätt kan bl a omfatta följande komponenter; jfr Nilsson (1992).

- Pengarna överförs till en särskild vägfond.
- Kontrakt skrivs med regeringen att investeringar, priser och andra åtgärder sätts efter samhällsekonomisk lönsamhet.

Men innebär detta att man får en garanti för att man hushållar med statens pengar efter ett samhällsekonomiskt lönsamhetskriterium? Nej, det är inte så säkert. Och detta kan framstå som det allra viktigaste att tillgodose.

Dessutom måste man också hitta en lösning där man tar hänsyn till de externa effekterna såsom olycksrisker och miljöeffekter. Berörda intressenter bör därför kanske vara representerade i vägfonden så att slagsmålen om resursernas omfattning och inriktning kan ske där. En uppläggning vore att vägfonden vid varje års slut fick en räkning från sjukvården, miljödepartementet etc för kostnaderna för årets negativa externa effekter. Pengarna som blir över när denna räkning betalas kan bli ingående balans i nästa års budget. Tanken på en vägfond kan vara värd att utveckla vidare.

Tullvägar?

Att införa tullvägar, dvs avgiftsbelägga trafiken på vissa vägar, har framförts som en möjlig lösning på finansieringsproblemen såväl generellt som för vissa broar och tunnlar av typ Öresundsbron och Österleden i Stockholm. Men man bör vara på det klara med de nackdelar i resursanvändningen som en sådan lösning kan medföra.

I Frankrike har tullvägar under lång tid använts men på fel ställen, nämligen på motorvägarna. Där medför systemet med tullvägar att mängder av stora lastbilar, och för den delen också privattrafik, dundrar igenom småstäder och byar i stället för att åka på de nya snabba motorvägarna, detta i avsikt att undkomma tullavgifterna. Detta är en betydande nackdel med hänsyn till såväl miljön som olycksriskerna. Avgifterna motverkar också ett effektivt utnyttjande av motorvägarna. När väl sådana finns på plats, bör finansieringssystemets utformning stimulera trafiken att använda dem.

En helt annan sak är att använda sig av tullavgifter vid infarter till stora städer typ Stockholm, Göteborg och Malmö, särskilt under rusningstid. Sådana tullavgifter är väl motiverade eftersom bilresorna medför en rad besvärande, externa kostnader i form av trängsel, buller, avgaser och olycksrisker. (De senare kan också vara en grund för vissa avgifter på landsvägstrafik). Samma synsätt redovisas i Vägverkets skrift Nationell väghållningsplan (1992.03).

Slutsatsen av denna diskussion blir sålunda att det är mycket tveksamt om man skall införa det franska systemet med tullvägar för landsvägstrafik. Däremot finns det välgrundad anledning utifrån ett effektivitetsmål att göra detta för rusningstrafik till och från de stora städerna; se diskussionen i kapitel 9. Likaså kan vägavgifter vara motiverade i enstaka fall av speciella orsaker.

Sponsring från privata finansiärer?

Under senare tid har sponsring från storbolag använts för att få till stånd t ex satsningar på idrott, kulturella evenemang och professurer i skilda ämnen. SNS har som tidigare nämnts genomfört en enkät (Sundberg 1991) för att utröna inställningen till en motsvarande satsning på en utbyggnad av vägarna. Denna undersökning visar entydigt att direktörerna i de privata bolagen är av den uppfattningen att väginvesteringar är en kollektiv angelägenhet som det allmänna i form av stat och kommun bör ha i uppgift att svara för. Här finns sålunda sannolikt inte mycket pengar att hämta.

Det kan noteras att direktörernas uppfattning i denna fråga stämmer väl överens med den ekonomiska teorins anvisningar. Det vore för övrigt inte alls säkert att det projektval som direktörer skulle vilja träffa utifrån sina vinstmål överensstämmer med den prioritering som följer av samhällsekonomiska bedömningar.

Finansiering från kommuner till Vägverket?

I många fall är enskilda kommuner i hög grad att betrakta som vinnare när staten finansierar en viss väg eller bro som starkt berör en eller ett par kommuner. Men många investeringar kommer inte till stånd trots att fördelarna för dessa kommuner kan vara högst avsevärda, därför att staten saknar tillräckliga finansiella medel. Kommunerna är vana vid att det är staten som skall betala, så därför byggs vanligen inte vägen, bron eller järnvägen om inte staten bidrar med pengar.

Ett alternativ är att i en kalkyl visa på hur mycket av de samhällsekonomiska vinsterna som kommer en kommun till del alldeles gratis om staten betalar. Om nu inte staten *kan* betala allt så är dessa bruttofördelar ett mått på vad kommunen går miste om så länge investeringen inte blir av. Man har sålunda definierat en högsta betalningsvilja för kommunen. Varje värde under detta är en ren vinst för kommunens medborgare.

Detta kan vara ett argument av betydelse för Vägverket för att öka sina finansieringsmöjligheter från sådana kommuner.

Ett problem med denna typ av samfinansieringslösningar som man pekat på är att prioritetsordningen för projekt enligt samhällsekonomisk lönsamhet kan komma att ändras. Som antytts ovan är det redan idag ett stort problem att man inte följer en sådan prioritetsordning.

Byteshandel och förhandlingsplanering?

Ett under senare tid i Sverige använt finansieringsalternativ är att en byggare erhåller byggrätt mot att han svarar för tillkomsten av en viss infrastruktur, det må vara en skola, en väg, ett daghem eller vatten- och avloppsledningar i ett nybyggnadsområde. Detta är ett vanligt förekommande arrangemang utomlands, bl a i England. Ett spektakulärt exempel på sådana förhandlingslösningar gällde finansieringen av Globenprojektet. Som bekant byggde ett konsortium av byggföretag Globenarenan "gratis" åt staden mot att de fick ett antal byggrätter för att uppföra kommersiella lokaler.

Ett problem blir att få "genomskinliga" och "rättvisa" avtal vad gäller stora, odelbara investeringar i t ex reningsverk, vatten- och avloppsverk, elverk, fjärrvärmeverk, gator och vägar etc. Förhandlingsskickligheten kan ibland vara lite snett fördelad mellan parterna och det kan uppstå rykten om att den ena parten grundlurat den andra även om detta ju inte behöver vara fallet. Likaså är det inte säkert att man kommer att följa den prioritetsordning som den samhällsekonomiska lönsamheten anger.

Överuttag av kommunala taxor samt bolagisering?

Inom kommunerna pågår en diskussion om hur man i framtiden skall kunna säkra finansieringen av sin infrastruktur; se t ex Söderström (1992). I både Göteborgs och Stockholms

kommuner har man under senare tid intresserat sig för en okonventionell finansieringsteknik. Tekniken går ut på att ett flertal kommunala verksamheter bolagiseras. Energiverket sätts på bolag liksom vatten- och avloppsverket, gatukontoret och statens skolor. Alla bolag ingår i en gemensam koncern. En del av dessa bolag kommer ständigt att gå med saftiga underskott, t ex de med gator och vägar respektive skolor. Det förutsätts att ett koncernbidrag utgår från bolag med överskott. Detta förutsätter givetvis i sin tur en pris- och taxesättning som medger överskott, exempelvis i de tekniska verken, i energiverk och vatten- och avloppsverk.

Metoden innebär alltså att kunderna till energibolaget, vatten- och avloppsbolaget etc indirekt betalar vad gatubolaget, skolbolaget osv inte kan finansiera på annat sätt. Detta förfarande kan i och för sig strida mot lagen om att endast taxor som täcker "självkostnader" för ett verk eller brukarkollektiv får tas ut. Att denna lag inte har varit helt tandlös har Stockholms stad fått erfara genom att staden fått en HD-dom emot sig i det sk Trumslagarmålet. Brukare har överklagat ett överuttag av taxor och vunnit gehör för detta. Staden får nu betala tillbaka stora belopp till brukarkollektivet. Emellertid håller lagen på att ändras. Självkostnadsprincipen skall överges. Inom Stockholms stad är man uppenbarligen beredd att sätta överuttag av avgifter i system för att finna en lösning på sina finansiella problem. De enligt uppgift juridiskt oantastliga medlen för att slussa överskott från ett område till områden med underskott heter här bolagisering och koncernbildning.

Själva grundidén att föra samman olika slag av kommunala verksamheter i en koncern är ett slags "finurlighet" för att kringgå rådande lagar och förordningar. Genom koncernbildningen blir det lättare att utjämna inkomster och utgifter. Denna fördel måste dock vägas mot risken för ineffektivitet när varje verks överskott kommer att tas över av ett som går med underskott; här finns klara incitamentsproblem att hantera. Alternativt kan man ju lika gärna tänka sig att överskott dras in till drätseln som sedan kan disponera dem på bästa sätt.

Men problemet är att just detta hittills hindrats av kravet på s k självkostnad som i sin tur är baserad på en föreställning om att inga överuttag bör göras från ett brukarkollektiv.

Ett annat problem är att koncernbildningar av olika offentliga bolag med möjligheter till koncernbidrag kan öppna dörrar för underprissättning i konkurrensutsatta verksamheter. Detta kan medföra snedvridning av konkurrensförhållandena.

I detta sammanhang blir det viktigt att i stället överväga att försöka utmönstra den centrala roll som självkostnadsprincipen kommit att få i såväl lagstiftning för kommunerna som praktisk taxesättning. "Självkostnad" är ju i själva verket ett "gummibegrepp" som det är omöjligt att entydigt definiera. Dessbättre framförs samma uppfattning i den särskilda statliga utredning som granskat förutsättningarna för självkostnadsprincipens fortsatta användning; se SOU 1991:110. Det är uppenbart att detta blir av stort intresse för de planer som nu har satts i verket inom t ex Stockholms stad när det gäller att använda ett överuttag av taxor på tjänster från de tekniska verken som ett "nytt" finansiellt instrument. Skulle man välja att avveckla principen om prissättning till "självkostnad" och ersätta denna med t ex "önskad inkomst" som bas för prissättningen blir det kanske inte nödvändigt med den bolagisering som nu pågår av finansieringsskäl. Problemet blir då att "önskad inkomst" för ett monopol i kommunal regi kan bli ett sätt för politikerna att "smygbeskatta" ett brukarkollektiv, dvs just det som lagen hittills syftat till att förhindra. Det gäller att veta vad man gör.

Marknadspriser på bostäder som finansieringskälla?

Ett ytterligare alternativ när det gäller innovationer för att finansiera kommunal infrastruktur är att regeringen ger kommunerna tillstånd att ta ut marknadspriser för lägenheter som byggs i attraktiva lägen på mark som ägs av kommuner. Överskottet kan användas för att finansiera en utbyggnad av kom-

munal infrastruktur i vid bemärkelse eller, om kommunen i stället så önskar, till upprustning av skolor, inrättande av forskningsinstitut för industriell förnyelse (som t ex diskuteras i Västerås) osv. Ett alternativ är att sänka kommunalskatten; pengarna bör användas där de gör störst nytta.

I en studie för Västerås visas att om man bygger 300–450 lägenheter om året för en 10-årsperiod *med* sjöutsikt, snarare än på gängse sätt i ”bushen” *utan* sjöutsikt, gör kommunhushållen en vinst som kan värderas till 0,9–1,5 miljarder kronor; se Andersson (1991). En förklaring till detta är att en lägenhet med sjöutsikt i Västerås är värd kanske 350 000 kronor mer än en utan (detta gällde för ett par, tre år sedan; i dag kan det vara ett lägre värde). En ytterligare förklaring till differensen är att man undviker annars nödvändiga utgifter för investeringar i olika slags kommunal infrastruktur i stadens periferi. Om kommunen finge ta ut marknadspriser för sådana lägenheter kunde den använda överskottet till att finansiera olika slags kommunal infrastruktur.

Förslaget innebär en finansiell innovation så till vida att kommunen i stället för att som vanligt täcka utgifterna skattevägen ges möjligheten att göra detta genom att ta ut marknadsmässiga priser på lägenheter i attraktiva lägen och utnyttja överskottet. Viktigt är att kommunen erhåller samma förmånliga statliga lån som skulle utgått om man byggt i ”bushen”. Om subventionerna till bostadsproduktion avvecklas, försvinner automatiskt den fellokalisering av bostadsbyggandet som lånereglerna gett upphov till.

Kommunal fastighetsbeskattning?

I USA är den huvudsakliga finansieringskällan för kommunal infrastruktur fastighetsbeskattning. Grunden för en sådan beskattning är att välmotiverade investeringar i infrastruktur – det må vara vägar, skolor etc – kan förväntas ge utslag i höjda fastighetsvärden. Fastighetsägarna gör därvid en ”oförtjänt” markvärdestegring. En del av denna dras genom fastighets-

skatten in till kommunen och bidrar till att finansiera det som gav upphov till värdestegringen.

I Sverige var tidigare fastighetsbeskattningen en kommunal angelägenhet, men denna kommunala inkomstkälla har förstatligats. Om man för tillbaka fastighetsskatten till kommunerna, skapas ett starkare samband mellan kommunernas investeringar i infrastruktur och denna finansieringskälla. Den kommunala fastighetsskatten behöver inte som den statliga vara lika stor i hela landet. Den kan i stället varieras mellan olika kommuner efter deras olika behov och gottfinnande. Om man slopar den statliga fastighetsskatten och inför en kommunal dito, kan gemene man åter se ett samband mellan skattebetalningar och satsningar på den kommunala infrastrukturen. Genom att fastighetsskatten har förstatligats har detta samband gått förlorat; man ser nu denna skatt som en obegriplig och onödig pålaga.

Ett problem med den enhetliga, statliga fastighetsskatten baserad på marknadsvärdenas genomslag vid taxeringen är att ägare till fastigheter i t ex skärgården med kraftigt höjda marknadsvärden har fått ökad fastighetsskatt. De riskerar därmed att ”leva fattiga och dö rika”. Denna risk elimineras genom differentierade, kommunala fastighetsskatter. I skärgården och i kustbandet i övrigt är kostnaderna för infrastruktur låga. Därmed kan en kommunal fastighetsskatt, som exempelvis förbehålls för finansiering av infrastruktur, ha låg skattesats för skärgårdsborna. Skatten blir därigenom låg, trots att man bibehåller marknadsvärdena som taxeringsbas. De som däremot bor i storstäderna med höga kostnader för infrastruktur och åtföljande höjda fastighetsvärden får finna sig i höga kommunala fastighetsskatter.

Om kommunerna själva finge råda över den kommunala fastighetsskatten behövdes nog inga Dennis-överenskommelser vad gäller finansieringen av trafikinvesteringarna: fastighetsskatten flyter ”på direkten” in i stadshuset i stället. Detta föreslås bli i SOU 1991:110. (Däremot kan det fortfarande behövas en samordnare av trafikinvesteringarna.) Så även om

staten går miste om en bra mjölkossa, slipper den samtidigt många av de hål i kommunerna som de statliga pengarna nu "måste" stoppas i!

Det finns många som kräver att storebror staten, skall kompensera för än det ena än det andra; att det är för kallt i norr, att det är för långa transportavstånd etc eller att staten skall kompensera storstäderna för deras högre kostnader för infrastruktur.

Om man ger kommunerna möjligheten att ta ut en differentierad fastighetsskatt, tar man loven av sådana krav. Det blir då upp till varje kommun att själv samtidigt både bestämma och bekosta sin egen servicenivå. Detta ligger helt i linje med de strävanden efter en decentralisering inom den offentliga ekonomin som det så värtaligt pläderas för i andra sammanhang. Problemet är kanske även här att en finansminister normalt har svårt att skilja sig från någon av sina "mjölkossor". Även här uppkommer ett problem som diskuterats ovan i samband med makten över tarifferna: hur säkerställer man att kommunen faktiskt använder dessa skatter för avsett ändamål?

Taxor för boendeyråden?

I Kalifornien ledde en skatterevolt till den berömda Proposition 13, som innebar skattestopp. Detta medförde i sin tur en hel rad anpassningsrörelser, bl a för att få till stånd finansiering av angelägna investeringar och verksamheter i kollektiv eller halvkollektiv regi. Till dessa senare hör den lokala infrastrukturen som så att säga grupperar sig kring boendet: gator, vatten- och avloppssystem, skolor etc. Man har därför i Kalifornien satsat på att få fram nya eller nygamla "kreativa" finansieringsformer för att möjliggöra fortsatt finansiering av sådan lokal infrastruktur. Utgångspunkten har då varit att finansieringen skall belasta det brukarkollektiv som framför allt nyttjar infrastrukturen.

Exempel på sådana nya "kreativa" finansieringsformer är följande: "infrastructure financing districts", "integrated fi-

nancing districts”, ”maintenance assessment districts”; se Fitzgerald (1992).

Det typiska för dessa finansieringsformer är att brukarkollektivet avgränsas geografiskt via ”districts”. Detta avviker från hur det är ställt i Sverige när det gäller exempelvis gator och vägar i en kommun. Dessa finansieras via kommunalskatten. Vi har ju inte ens kommunal fastighetsskatt vilken i USA är en huvudfinansieringskälla för varje kommun. Vad som kan påminna om de nya kreativa finansieringsformerna i Kalifornien är vissa kommuners benägenhet att i nya bostadsområden lägga kostnader för investeringar i gatunät på byggkostnaden för husen samt att ålägga en förening för bostadsområdet att via avgifter finansiera visst löpande underhåll för gemensam infrastruktur: glödlampor för belysningen i området, underhåll av gemensamma sandlådor för barnen, snöröjning osv.

Sammanfattande slutsatser

Fasta kostnader för t ex investeringar i infrastruktur bör i princip finansieras skattevägen. Emellertid medför hög skattebelastning skatteklar som i sin tur kan leda till att en skattefinansiering kan bli kostsam på marginalen. Det kan i denna situation vara läge för s k kreativa finansieringsformer.

Att man genom kreativa finansieringsformer totalt sett skulle kunna få fram några nya resurser utan att någon alternativ användning undanträngs är en felaktig föreställning. Men man kanske därigenom kan få fram mer resurser för satsningar på infrastruktur i ett läge där den politiska processen förefaller att prioritera omedelbar konsumtion på bekostnad av mer långsiktiga satsningar.

En utväg som inte förefaller orimlig är att t ex Vägverket får makt över t ex drivmedels- och kilometerskatter på samma sätt som Televerket, Posten eller Vattenfall har makt över flerdelade tariffer och därför inte är utlämnade åt den politiska processen på samma sätt som Vägverket. Ett alternativ är att skapa en särskild vägfond som hanterar dessa medel. Det väsentliga är

dock att projekt strikt prioriteras efter kravet på samhällsekonomisk lönsamhet i enlighet med huvudbudskapet i denna bok.

Tullvägar är en annan finansieringsform som bl a tillämpas på de franska motorvägarna. Denna metod är förenad med stora samhällsekonomiska kostnader och jag vill därför avråda från att tillgripa tull på just motorvägar. Däremot finns det anledning att använda denna metod för att komma tillrätta med trafikproblemen i storstäderna under rusningstrafik.

Sponsring från privata finansiärer är en metod som bör tillgripas mera i undantagsfall. Den torde inte heller vara särskilt framgångsrik utom i rena undantagsfall.

Däremot finns det anledning för Vägverket att i större utsträckning än hittills kräva kommuner på en delfinansiering i de fall att vinsterna av en vägutbyggnad i stor utsträckning blir lokalt koncentrerade. Detta gäller givetvis också vid Banverkets utbyggnader.

Förhandlingsplanering är en finansieringsform som varit på modet ett tag. Ur principiell synvinkel är den dock mycket tveksam och bör därför utnyttjas mera i undantagsfall.

Överuttag av kommunala taxor är också en lösning som kan te sig pragmatisk för en kommunledning i finansiellt bryderi. Även mot denna metod kan dock riktas tunga principiella invändningar.

Marknadspriser på attraktiva bostäder på mark i gynnsamma lägen som ägs av kommuner är en ytterligare finansieringsform som kan övervägas an en kommunledning i finansiella svårigheter. Denna finansieringsform förefaller inte heller vara principiellt bekymmersam.

Den statliga fastighetsbeskattningen bör avskaffas. I stället bör man överväga att införa en kommunal dito. En sådan skulle ha flera fördelar. Bl a skulle en sådan kunna anpassas efter de faktiska utgifter för infrastruktur som uppkommer och därigenom av brukarna kunde upplevas som en mera motiverad och rimlig pålaga än vad fallet är i dag.

Även taxor för boendeområden kan utnyttjas i en större utsträckning.

9. Mälarsebanan och/eller Svealandsebanan?

Under senare tid har det inte saknats förslag på miljardprojekt inom transportområdet. Öresundsbron är ett exempel på ett gammalt förslag som fått nytt intresse i en tid då behovet av fasta förbindelser av olika slag tillmötes ett ökat värde. Ett annat exempel är Pehr G Gyllenhammars förslag om en utbyggnad av motorleden Scanlink. För stockholmområdet har man dammat av det gamla förslaget om att med en Kungshattsled förbinda Botkyrka med Kista via Mälarsebana, den s k Västerleden. Andra exempel är den s k Södra länken och Österleden. Många i Stockholms stadshus vill gärna ha alltihop förenat till en ringled och beslut om detta har fattats som ett led i den s k Dennisöverenskommelsen.

Grunden för dessa projekt är prognoser över en vägtrafik som pekar om inte rakt upp så nära nog. Samtidigt har i flera decennier debatten präglats av en argumentation för omfattande nedläggningar av järnvägar. Man har dessutom inte bara pratat om utan även genomfört sådana. Offensiva järnvägsprojekt har i stort sett lyst med sin frånvaro.

Under de senaste åren har en dramatisk förändring ägt rum. Ett sådant projekt är förslaget om en spårbunden Arlandapendel från Stockholm, ett annat ett snabbtåg från Stockholm västerut norr om Mälaren, den s k Mälarsebanan. Ett tredje är Svealandsebanan som är tänkt att gå söder om Mälaren. Härutöver finns en uppsjö av projekt i andra delar av landet. Exempelvis pläderas för en ny ostkustbana, Botniasebanan, som skall förbin-

da kuststäderna i övre Norrland. Kanske det våras för SJ!?

Men det finns ett problem med alla dessa förslag om investeringar i nya järnvägar: De omfattar inalles ett icke obetydligt antal miljarder kronor. De kan således inte alla förverkligas i en handvändning, särskilt om man har i minne allt annat som samtidigt skall finansieras av staten, t ex på vägsidan.

Investeringar i såväl vägar som järnvägar bekostas, som redan påpekats, i huvudsak av staten medan hushållen och företagen i den berörda regionen drar nytta. Detta har lett till att påtryckargrupper uppvaktar berörda myndigheter och regeringen med olika övertalningsargument för sina respektive favoritprojekt. Intressenterna i olika projekt har insett att det är bra om man kan påvisa att deras projekt är lönsamma. Därför låter man konsulter genomföra samhällsekonomiska kalkyler som ofta, om inte alltid, har karaktär av glädjekalkyler. (Det våras sålunda också för konsulterna på transportområdet!) Om inte respektive myndighet och regeringen är vaksamma kan fel projekt komma att tillstyrkas och genomföras.

Hur skall man då beräkna lönsamheten för investeringar i järnvägar? Avsikten med detta kapitel är att ge några kritiska metodsynpunkter på de lönsamhetsbedömningar som nu görs, framför allt då i anslutning till dem som utförts för Mälar- och Svealandsbanorna.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. I det första avsnittet redovisas projektet Mälarbanan och en kalkyl över denna som utförts av konsulter. I nästa avsnitt redovisas en kritisk granskning av projektuppläggningsen. Därefter diskuteras och jämförs alternativen Mälarbanan och/eller Svealandsbanan. Frågan om man skall ha en objektanalys eller systemanalys behandlas i därpå följande avsnitt. Sedan diskuteras i tur och ordning förekomst av sysselsättningseffekter, struktureffekter, typ av lokalisering, effekter på fastighetspriserna och hur sådana effekter bör behandlas i en samhällsekonomisk kalkyl. Slutligen sammanfattas slutsatserna av analysen av Mälarbaneprojektet.

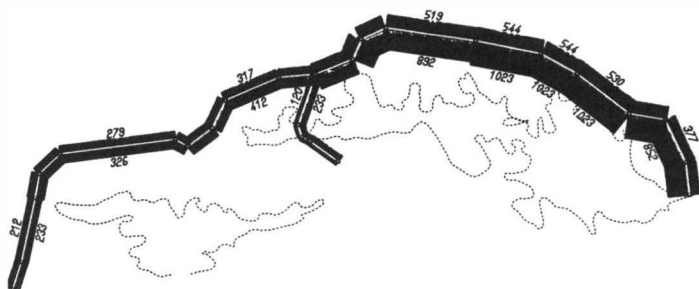
Projekt Mälarbanan

Projektet Mälarbanan avser utbyggnad av ett dubbelspår för snabbtåg med hastigheter upp till 200 km/tim från Stockholm till Västerås och därifrån vidare till Örebro och Hallsberg; se bifogade karta i figur 9.1. Då kalkylerna gjordes planerades banan att byggas under perioden 1992–1998. Intressenterna för banan gav konsulter i uppdrag att genomföra en samhälls-ekonomisk bedömning av projektet. Enligt deras beräkningar skulle projektet kosta ca 4 miljarder kronor. Men investeringen skulle bli mycket lönsam och ge ett netto på ca 5 miljarder räknat i nuvärde efter diskontering med 5 procents realränta över en beräknad ekonomisk livslängd på 40 år; se bifogad kalkyl i tabell 9.1, *Mälarbanan* (1987).

Tabell 9.1 Summering av samhällsekonomiska kostnader och intäkter

| | <i>Komponent</i> | <i>Kostnad/Intäkt</i> |
|---|---|-----------------------|
| 1 | Investeringskostnader för Mälarbanan (infrastruktur och fordon) | - 3 900 |
| 2 | Driftkostnader för Mälarbanan | - 1 300 |
| 3 | Inbesparingar i investeringskostnader för befintliga system (inom primärt trafikområde) | + 600 |
| 4 | Inbesparingar i driftkostnader för befintligt system (inom primärt trafikområde) | + 1 500 |
| 5 | Restidvinster och biljettintäkter för nygenererad trafik (eller max | + 4 800 + 5 200) |
| 6 | Inbesparingar genom minskad biltrafik | + 2 100 |
| 7 | Ökad järnvägstrafik (miljö, olyckor) | 0 |
| 8 | Minskade kostnader för omfördelad trafik i järnvägsnäten utanför primärt trafikområde | + 1 100 |
| | <i>Summa</i> | ca + 5 000 mkr |

Figur 9.1 Prognostiserade trafikvolymmer på Mäljarbanan



Källa: Mäljarbanan. Förstudie (1987).

Med snabbtåg kan restiden kan reduceras drastiskt, från ca en timme och 20 minuter mellan Stockholm och Västerås till ca 50 minuter för en normalresa enligt beräkningarna. Detta är en viktig förklaring till de mycket betydande intäkter i form av restidsvinster och biljettintäkter för nygenererad trafik som redovisades i konsulternas kalkyl.

Ett antal kommuner samt några landsting och länstrafikbolag från Örebro via Västerås till Stockholm har genom sitt bolag Mäljarbanan Intressenter AB (MIAB) verkat för att denna snabbjärnväg skulle komma till stånd. I december 1991 slöt MIAB avtal med Banverket och staten om utbyggnad av Mäljarbanan. Enligt detta avtal kommer MIAB att bidra med 530 miljoner kronor, Banverket med 922 miljoner kronor genom ordinarie anslag och staten med ytterligare 2 566 miljoner kronor. Arbetet med projektet påbörjades i juni 1992. Man räknar med att ha den första etappen klar år 1995. Projektet beräknas vara helt klart år 1998.

Några synpunkter på Mäljarbaneprojektet

Projektet har alltså nyss startat och blir inte klart förrän år 1998. Om syftet med projektet vore att bidra till att bygga bort lågkonjunkturen skulle naturligtvis ett sådant mål förfelas.

Tidsutdräkten är för lång. Mälarbanan är ett exempel på stora infrastrukturella projekt som med den planering som nu föreligger inte lämpar sig att ta till för sådana kortsiktiga mål. Detta hindrar inte att projektet i en annan tappning skulle kunnat äga intresse även på kort sikt; se diskussionen i kapitel 3 ovan.

Men om konsulternas kalkyl håller, är detta ett mycket lönsamt projekt som det kan finnas anledning att snabbt påbörja. Vi skall dock anföra några kritiska synpunkter även med utgångspunkt från ett sådant mera långsiktigt mål.

Projektet löper under ca 6 år. Under denna period belastas det med höga byggkostnader inklusive ränta under byggtiden. Men några nämnvärda trafik- eller restidsvinster uppkommer inte under denna period. Men frågar sig därför varför inte en annan projektutförning med etappvis utbyggnad prövats. Om man koncentrerade byggandet till att öppna upp trafik på delsträckor snabbt, skulle ekonomin i projektet också snabbt bli ännu bättre. Exempelvis kunde man överväga att först genomföra sträckan Stockholm-Västerås för vilken den prognostiserade trafikvolymen är störst (se figur 9.1). Nu försöker man i stället bli färdig i stort sett samtidigt på alla delsträckor under en lång tidsutdräkt.

Varför har man inte studerat och övervägt en sådan etapputbyggnad? Sannolikt beror detta på att det förelegat svårigheter för de involverade kommunerna, som är parter i målet, att komma överens om att i tiden prioritera en viss etapputbyggnad till förmån för enbart någon eller några kommuner – även om projektets totala samhällsekonomiska lönsamhet skulle befrämjats av detta.

Curt Nicolin har föreslagit att man delar upp Mälarbanan i separata delar och att flera olika byggföretag får ge offerter på dessa; se kapitel 3. Banan byggs i flerskift på 1–2 år. Härigenom skulle stora besparingar i ränta på ränta kunna göras. Till detta skall läggas restidsvinster genom att hela banan eller delar av banan kan utnyttjas åtskilliga år tidigare än planerat.

Sannolikt kan man vinna åtskilliga miljoner kronor genom att man i projektet koncentrerar sig på att snabbt färdigställa

delsträckor. Staten bör därför kräva att man snabbt studerar sådana alternativa utformningar och därvid jämför den samhällsekonomiska lönsamheten för dessa med den som gäller i nuvarande projektutformning.

Även ur en annan aspekt är en etapputbyggnad sannolikt att föredra, nämligen med hänsyn tagen till osäkerheten. Konsulterna har nämligen räknat med att antalet tågresor per år, som i befintligt trafiksystem är ca 3,5 miljoner, kommer att öka till drygt 9 miljoner vid en snabbtågsförbindelse. Det är således fråga om en tredubbling av antalet resor. Detta förutsätter bl a en inkomstutveckling som i dagens läge ter sig synnerligen optimistisk. Det är uppenbart att prognosen för antalet resor är av kritisk betydelse för kalkylutfallet. Det är därför viktigt dels att denna är välunderbyggd, dels att en känslighetsanalys gjorts så att man kan se hur kalkylutfallet blir vid alternativa antaganden.

Det bör påpekas att prognosen inte torde vara tilltagen i underkant; snarare är det stor risk för motsatsen. Som en jämförelse kan nämnas att som grund för projektet med Arlandapendeln ligger den trafik som förutsätts öka snabbast av all trafik i landet nämligen flygtrafiken. Det är värt att notera att prognosen för Mälarbanan överträffar till och med prognosen för Arlandabanan. Detta kan stämma till en viss betänksamhet och krav på en bättre underbyggnad av prognosen än den som föreligger.

Samtidigt måste man ha i minnet att efterfrågan på lång sikt kan förväntas att bli större än på kort. Det tar tid för vissa potentiella resenärer att anpassa sig, kanske flera år. Därför är det inte möjligt att säga något bestämt om utfallet efter något enstaka år.

Om ett projekt har stor osäkerhet finns det vanligen anledning att skjuta på delbeslut så länge som det är möjligt; se Andersson, Bohman och Taylor (1992, kapitel 12). Även av denna anledning borde man överväga att först endast besluta om t ex delsträckan Stockholm–Västerås och avvakta beslut om resten till dess att man fått en test på hur pass väl prognosen

för denna delsträcka infriats. Detta minskar riskerna för felinvesteringar vilket knappast vore en nackdel för dem som ytterst skall betala notan, dvs skattebetalarna. Man har anledning att fråga sig varför man inte stannat för en sådan lösning i stället för att besluta om hela projektet på en gång?

Beslutet att bygga Mäljarbanan baseras på ett beslut om samfinansiering mellan berörda intressenter (kommuner, landsting etc), Banverket och staten. Eftersom Banverkets ordinarie medel också kommer från staten kan man konstatera att staten svarar för ca 87 procent av kostnaderna. Att berörda kommuner svarar för en del av kostnaderna verkar inte orimligt och ligger i linje med de förslag om att pröva nya "kreativa" finansieringsformer som presenterats ovan. Det gör berörda intressenter medansvariga för kostnaderna på ett sätt som inte skett tidigare. Detta kan kanske bidra till att dämpa riskerna för alltför kostsamma projekt.

Det är alltså MIAB (eller föregångare till MIAB) som beställt den kalkyl som legat till grund för beslutet om att bygga Mäljarbanan. MIAB representerar orter och regioner som drar större delen av fördelarna med projektet, nettot har beräknats till 5 miljarder, men som svarar för endast en mindre del av kostnaderna. Frågan är därför berättigad om frestelserna till ett överdimensionerat projekt dämpas nämnvärt i ett fall som detta då staten trots allt betalar lejonparten av kostnaderna. Riskerna för glädjekalkyler torde fortfarande vara stora i detta läge. Rent generellt skulle man därför vilja uppmana kommunikationsdepartementet (eller kanske finansdepartementet) att i alla de fall då kalkyler presenterats av konsulter på uppdrag av intressenter ge oberoende experter i uppdrag att granska dessa kalkyler. Sannolikt kan mycket stora besparingar göras genom en sådan granskningsprocess.

Mäljarbanan och/eller Svealandsbanan

Jämsides med förslaget om ett snabbtåg norr om Mälaren finns ett förslag om en utbyggd järnväg söder om Mälaren från

Stockholm bort till Örebro, den s k Svealandsbanan. Involverade intressenter och konsulter är ivriga att understryka behovet av "samordning" mellan de båda banorna, när de pläderar för en tillkomst av båda banorna. Banverket har också förhandlat med intressenter för banorna för att söka förverkliga båda.

Emellertid är det uppenbart att de båda banorna i stor utsträckning utgör *konkurrerande* alternativ; de har i stor utsträckning samma trafikunderlag. En resande från exempelvis Stockholm till Örebro kan välja att åka antingen norr *eller* söder om Mälaren. Det är därför angeläget att få klarhet i om t ex passagerarunderlaget för Mäljarbanan beräknats under förutsättning att Svealandsbanan tillkommer eller inte. Någon sådan klarhet finns inte idag i den av konsulterna presenterade studien.

Om man i kalkylen för enbart Mäljarbanan utgått från att Svealandsbanan inte skall byggas, måste intäkterna för Mäljarbanan justeras ner betydligt i det fall Svealandsbanan också kommer till stånd. Här finns ett utrymme för att tillämpa just den systemsyn som konsulterna på det principiella planet efterlyst i annat sammanhang; se Snickars (1987) och Lundberg (1987), se nedan.

Jag är skeptisk till förslaget att bygga både Mäljarbanan och Svealandsbanan i ett svep. Problemet med den bristande tillämpningen av systemsynen gäller för övrigt också de motorvägsleder som byggs norr och söder om Mälaren; hur påverkar tillkomsten av dessa prognosen för resenärer på Mäljarbanan? Är *både* motorvägarna och järnvägarna lönsamma att bygga?

Objektanalys eller systemanalys

Vägverket utgår, som framgått ovan, från metodiken för samhällsekonomisk bedömning för att prioritera mellan olika vägprojekt inom en given budgetram, den s k objektanalysen. Banverket har utarbetat en motsvarande metodik för sina kapacitetsval. Det är då kanske inte så underligt att man intresserat sig för Vägverkets objektanalys för att se om denna kan anpassas efter förhållandena på järnvägssidan.

Emellertid har kritik riktats mot objektanalysen som befundets vara snävt inriktad på att beräkna lönsamheten för olika vägstuppar. I stället förordas som framgått ovan en "systemsyn". Innebörden av denna är att man inte bara bör se på en viss vägsträcka utan också bli se till nätverkseffekter och andra s k indirekta effekter, bli a sysselsättningseffekter; se bli a Snickars (1987) samt Lundberg (1987). Objektanalysen kritiseras vidare för att inte beakta s k struktureffekter: se *Mälarbanan* (1987).

Som framgått av kapitel 6 ovan finns det på ett allmänt plan ingenting att invända mot kravet på en systemsyn. Metodiken för samhällsekonomisk bedömning syftar uttryckligen till att söka beakta väsentliga effekter av ett projekt. I den mån som man tillämpar objektanalysen snävt och endast beaktar direkta effekter av t ex en vägsträcka och försummar indirekta effekter på närliggande vägar eller andra transportslag, är detta naturligtvis inte lyckat. Ej heller om man utelämnar andra väsentliga effekter, exempelvis strukturella eller konjunkturrella sysselsättningseffekter – om man nu verkligen kan påvisa väsentliga sådana.

Sysselsättningseffekter

När Mälarbanan byggs beräknas 1800 nya arbeten tillkomma under byggperioden. Hälften är anläggningsarbeten och hälften ligger inom "järnvägsindustrin". Självfallet är dessa sysselsättningseffekter av stort intresse, om regionen kan rekrytera annars arbetslösa till projektet. Hur man beaktar sådana effekter i en CB-analys är välkänt; se Bohm (1976), och Andersson (1984). Däremot beaktas som framgått ovan normalt inte sådana effekter i Vägverkets objektanalys. Emellertid avser konsulterna med sådana effekter inte struktureffekter på sysselsättningen. Utgångspunkten är i stället antagandet att det råder bestående lokala ojämvikter på andra arbetsmarknader. På vissa orter råder en permanent arbetslöshet inom en viss sektor medan det kan råda en brist på folk inom just detta om-

råde på en annan ort. Genom snabbtåg integreras åtskilda, lokala arbetsmarknader. Man får därigenom bättre möjligheter att nå jämvikt och göra bestående produktivitetsvinster på grund av den ökade sysselsättningsgraden även på sikt, så är tanken; se Lundberg (1987).

Det är förvisso en kreativ tanke att genom en dylik matchning av jobb och arbetslösa öka produktiviteten i orter och landsändar med stora sysselsättningsproblem. Det kan inte uteslutas att det finns fall där ett snabbtåg verkligen skulle kunna ge sådana effekter. Ändå måste ett varnande pekfinger höjas. Även om restidsvinsterna blir stora och procentandelen annars arbetslösa minskar kraftigt, så är detta inte tillräckliga villkor. Det måste visas att snabbtåget är det billigaste sättet att åstadkomma den ökade sysselsättningen och att detta då lönar sig, inklusive merkostnader.

Vad gäller Mälardalen och Svealand har man pekat på att många permanent arbetslösa i Eskilstuna skulle kunna få jobb i Västerås, om man finge en snabbtågsförbindelse mellan städerna. I det aktuella exemplet frågar man sig varför det inte går att omedelbart pröva med snabbussar mellan Eskilstuna och Västerås. Det är nämligen osannolikt att det är effektivt att försöka lösa *dagens* arbetslöshetsproblem i Eskilstuna med ett snabbtåg som kan beräknas vara i drift allra tidigast under andra hälften av 90-talet. Det borde bli billigare och ge snabbare effekt med snabbussar och dessutom borde det kunna ge en indikation på hur många arbetslösa som faktiskt kommer att få jobb.

Skulle man "trots allt" kunna göra troligt att ett snabbtåg medför en väsentlig permanent ökning i sysselsättningen i ett område med kronisk arbetslöshet samt att snabbtåget är det billigaste sättet i sammanhanget, då skall man givetvis korrigera arbetskraftskostnaderna för detta i en samhällsekonomisk kalkyl. Detta kan ske på ett liknande sätt som man redan nu räknar med för den *tillfälliga* ökningen i antalet sysselsatta ett projekt kan leda till i en region och som då kan innebära en minskad arbetslöshet; se Bohm (1976).

Struktureffekter typ omlokalisering

Konsulterna vill emellertid med struktureffekter mena ytterligare något i enlighet med följande resonemang. En investering av t ex Mäljarbanans typ innebär på sikt att regionens förutsättningar för att fortsätta och eventuellt utvidga sin verksamhet förbättras. De säger vidare att det inte kan "uteslutas att företag som är särskilt beroende av tjänsteresor kommer att etablera sig i anslutning till banan eller flytta verksamheten till sådana orter och lägen att banans egenskaper kan utnyttjas till fullo. I samtliga fall kommer värdet av banan för företagen att materialiseras i form av de restidsvinster som tjänsteresenärer gör när de använder den"; se *Mäljarbanan* (1987).

Mäljarbanan kan naturligtvis leda till omflyttningar av både hushåll och företag som kan avvika från dem som uppkommer i det fall att den inte byggs. Men en första fråga är då i enlighet med kritiken ovan vad som i så fall representerar ett *netto* i detta sammanhang och vad som bara är utslag av ett *nollsummespel* i den meningen att vad som blir ett plus på ena stället blir ett minus på det andra vid omflyttningarna. Kommunen kanske kan vara beredd att betala för detta, men det bör i så fall dras av från statens kostnadsandel.

En andra fråga är om det är alldeles självklart att detta netto i så fall långsiktigt blir till Mälardalens favör snarare än till stockholmsregionens och hur vet man i så fall detta? Transporter går oftast i två riktningar. Det är därför som transportstöd är ett så tveeggat svärd i regionalpolitiken. Men *om* Mäljarbanan medför omflyttningar och *om* dessa långsiktigt leder till ett ökat nygenererat resande på Mäljarbanan, "kokar" då inte problemet ner till enbart en fråga om att rätt prognostisera det framtida resandet snarare än effekter på andra marknader? Och om något skall betalas extra, är det i så fall Västerås eller Stockholm som skall "punga ut"?

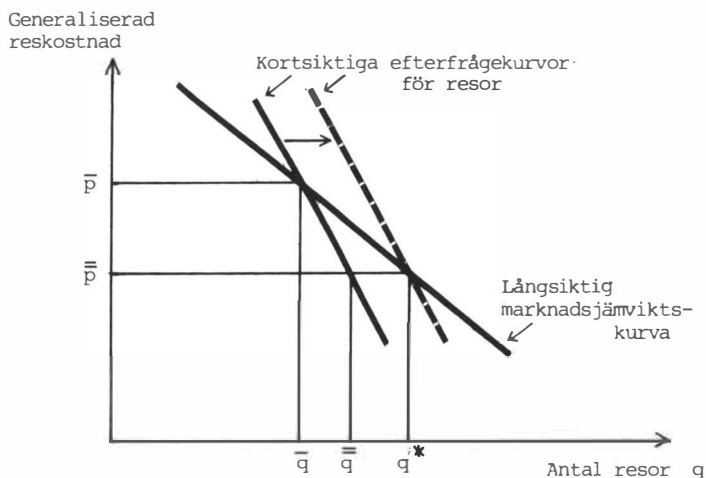
Man kan uttrycka prognosen i form av ett skift i den kortsiktiga efterfrågekurvan. Vi får därefter en långsiktig marknadsjämviktskurva som är mera elastisk än den kortsiktiga efterfrå-

gan, såsom illustreras i figur 9.2. På längre sikt kan man räkna med fler resor än på kort sikt i enlighet med dessa tankar.

Antalet nygenererade resor blir då inte $\bar{q} - \bar{q}$ enligt den kortsiktiga efterfrågekurvan utan $q^* - \bar{q}$ enligt den långsiktiga marknadsjämviktskurvan. Men när det gäller konsulternas prognos för trafiken på Mäljarbanan så tror jag som framgått ovan, att de snarare överskattar trafiken i framtiden.

Slutligen bör tilläggas att det ligger ett stort värde i att kunna finna enkla, praktiskt användbara metoder att mäta såväl intäkter som kostnader på den marknad som direkt berörs. Att använda en produktionsfunktionsansats i vilken ökning i BNP "förklaras" av ökning i insatser för vägar och järnvägar är i detta sammanhang inte bara en principiellt olämplig metod med stora risker för dubbelräkningar och andra felkällor. Det är dessutom en onödigt komplicerad metod.

Figur 9.2 Efterfrågan på resor på kort och lång sikt



Effekter på fastighetspriserna

Konsulterna har vidare diskuterat förändringar i fastighetspriserna som ett mått på värdet av en transportinvestering. De säger därvid att en sådan ”värdeökning är egentligen det mest fullständiga måttet på investeringens strukturella effekter”. Men det är inte bara investeringens struktureffekter som speglas i fastighetspriserna. Även de ”triviala”, men i kalkylen viktiga, direkta effekterna såsom restidvinster speglas i förändrade fastighetspriser. Så om man tror att det bara är struktureffekter som speglas och använder sig av ändrade fastighetspriser som ett värdemått utöver de direkt beräknade intäkterna, då gör man sig skyldig till just den *dubbelräkning* som konsulterna i allmänna ordalag varnar för! Dessutom speglas *inte alla* effekter i fastighetspriser; de kan också speglas i höjda löner eller börsvärden på (icke-fastighets)företag.

I praktiken är det dessutom så att prisförändringar på andra marknader inte är perfekta mått. Ibland ger de för höga värden och ibland för låga värden. Att ”i förväg” skilja mellan vad som vore effekter av ett snabbtåg och *ex ante* effekter av en upp- eller nedgång för ABB i Västerås på fastighetsprisernas utveckling låter sig inte heller lätt göras. Och det är ju *ex ante* man behöver skattningarna för att ha nytta av dem i ett beslutsunderlag.

Konsulterna har gjort en skattning på grundval av fastighetsprisernas utveckling i Mälardalen under den senaste femårsperioden. Men det är svårt att se hur sådana skattningar skulle kunna reflektera samtliga effekter av Mälarbanan, vare sig direkta effekter eller mer sofistikerade indirekta struktureffekter. Då är det mera tillrådligt att lita till objektanalysens direkta beräkningar, men med tillägg av konsekvenser av nygenererad trafik, skattningar för eventuella permanenta selsättningseffekter samt med projektet i övrigt avgränsat så att effekterna på världen i övrigt blir ”små”.

Slutsatser om Mälarbaneprojektet

Vi kan dra slutsatsen att Mälarbanan i sin nuvarande planering knappast är ett projekt utformat för att bygga bort den akuta krisen. Skulle den vara det måste genomförandet ändras med en tidsmässig koncentration av projektet till den rådande lågkonjunkturen. Det är kanske praktiskt ogörligt. Om konsulternas kalkyl är i huvudsak riktig, är projektet mycket lönsamt och bör i så fall genomföras. Problemet är som framgått ovan att jag inte är helt övertygad om att kalkylens prognos håller.

Det kan dessutom ifrågasättas om projektet har fått en bästa utformning. Det är troligt att projektets lönsamhet kan förbättras avsevärt om man bygger färdigt vissa delsträckor så att de snabbt kan öppnas för trafik, t ex sträckan Stockholm-Västerås. Säkerheten om utfallet blir också bättre om man bygger etappvis än om allt byggs i ett svep. Som framgått kan det sättas frågetecken för den prognos som kalkylen baseras på. Med hänsyn till osäkerheten hade det kanske varit bättre att inledningsvis fatta beslut enbart för en delsträcka, t ex Stockholm-Västerås, och att senare beslut tagits först när man fått veta hur pass den första prognosen infriats.

Systemeffekter och sysselsättningseffekter kan beaktas i gängse samhällsekonomiska kalkyler men beaktas inte i objektanalysen. Det kan däremot ifrågasättas om konsulternas sk struktureffekter skall medräknas i kalkylen annat än i prognosen över resandet; risken är stor att man dubbelräknar.

Om alla effekter av projektet återspeglades i höjda fastighetsvärden och dessa värdeökningar kunde beräknas vore detta ett idealt mått att använda. I praktiken går dock detta inte. Att emellertid *också* inkludera sådana värden utöver beräknade restidvinster är dubbelräkning.

10. Bygga bort bristen på vägar i Stockholm?

Avsikten är att i detta kapitel diskutera några principiella frågor i anslutning till de aktuella planerna på att bygga ut Stockholms trafikleder. I kapitlet ifrågasätts den gängse metoden att hantera en brist på en önskad samhällsfunktion: att bygga bort bristen. En vanlig politik i samhället är ju att försöka bygga bort bristsituationer, t ex brist på bostäder, dagisplatser m m. Om priset är noll eller mycket lågt på sådana attraktiva tjänster är det inte konstigt att efterfrågan är större än utbudet, dvs det råder ”brist”. Om utbyggnad då är den lämpligaste lösningen är inte självklart. Kostnaden kan bli mycket större än nyttan. Det kanske är bättre att påverka efterfrågan än utbudet.

På samma sätt bör man vara kritisk till förslag om att bygga bort bristen på vägkapacitet in till citykärnorna, t ex i Stockholm. Även detta blir dyrbart för samhället – och nettot är inte självklart positivt.

Det finns en hel del som man kan göra för att förbättra trafikflödet utan att behöva bygga nytt, t ex samorda trafiksignalerna bättre. Man kan också ta till enklare åtgärder som rondeller och planskilda korsningar för att förbättra trafiksituationen till rimliga kostnader. För en ekonom är styrmedel som avgifter för bilresor i stadstrafik under rusningstrafik en naturlig ingrediens i en trafikpolitik som omfattar såväl utbuds- som efterfrågeanpassning av trafiken.

I detta kapitel analyseras sådana lösningar i anslutning till förslaget att bygga Österleden. Denna analys baseras på en

granskning av ett utredningsunderlag som förelåg år 1989. Jag fick då en förfrågan från länsstyrelsen i Stockholm om jag ville göra en samhällsekonomisk utvärdering av de alternativa förslag till utbyggnad av trafikleder i Stockholm som då diskuterades på grundval av en intern utredning i landstinget. Det gällde fyra biltrafikinriktade alternativ, innefattande bl a Västerleden respektive Österleden, samt ett spåralternativ.

Min bedömning var att det var osannolikt att det optimala alternativet skulle återfinnas bland de alternativ man dittills studerat. Jag föreslog därför att det existerande beslutsunderlaget snarare skulle granskas för att kunna ge uppslag om i vilken riktning utredningen borde arbeta. Detta upplevdes nog som frustrerande inom landstingets ledning för utredningen; man trodde sig nämligen vara i slutet av utredningen när man i själva verket, enligt min mening, precis börjat. Tillsammans med en kollega fick jag dock av länsstyrelsen i uppdrag att genomföra en sådan granskning, vilken också gjordes; se Andersson-Bohman (1989).

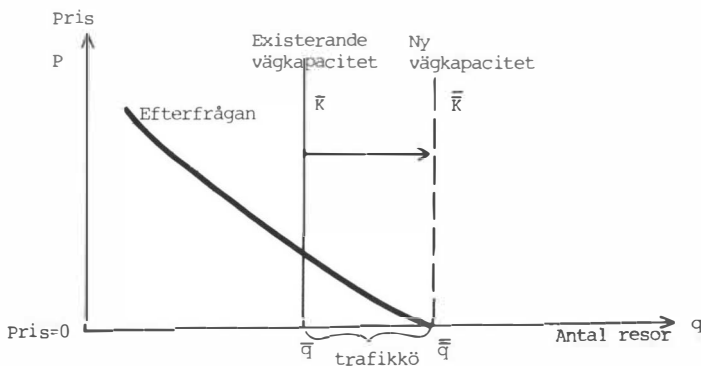
Enligt de förslag som presenterades i den utredning som jag fick i uppdrag att granska är lösningen på Stockholms trafikproblem att på något sätt bygga bort bristen på vägkapacitet. Min uppfattning är att om man renodlat satsar på sådana projekt kostar det betydligt mer än det smakar. Avsikten med detta kapitel är att förtydliga och motivera denna ståndpunkt.

Utbudsanpassning

De fem alternativ som behandlades i utredningen kan alla betraktas som uttryck för en passiv utbudsanpassning: man föreslår olika lösningar för hur trafikköerna skall byggas bort. I figur 10.1 illustreras vad en sådan lösning i princip innebär.

Om man sålunda bygger ut vägkapaciteten (från \bar{K} till \bar{K}) försvinner förhoppningsvis trafikköerna även vid ett nollpris på stadstrafik. Denna ansats är mycket vanligt förekommande inte bara på vägområdet utan också på andra håll i samhället. Exempelvis har den subventionering av bostadsbyggandet

Figur 10.1 Utbudsanpassning



som politikerna använt för att söka uppnå ett sådant mål inneburit en enorm finansiell belastning på den offentliga sektorn – och gör det fortfarande! Denna metod har i hög grad bidragit till det höga skattetrycket. Detta har också medfört minskat utrymme för andra angelägna behov.

Om vi fortfarande uppehåller oss vid bostadsbyggandet kan vi konstatera att det vid låga priser är synnerligen svårt att bygga bort bristen på bostäder i vissa lägen. Detta gäller exempelvis i hög grad i citykärnorna. Exempelvis är efterfrågan på lägenheter till låga priser mycket hög i Gamla Stan eller på Östermalm. Möjligheterna att genom nybyggnation öka antalet lägenheter där är dock, som alla inser, begränsade. Ett problem med denna metod är att hur mycket man än bygger så tycks det ändå aldrig räcka till. För över tiden ökar efterfrågan. När man väl tror sig byggt bort kön har efterfrågan ökat ytterligare. Det är sålunda snart dags att börja bygga bort nästa kö. Detta har hittills gällt för infartsvägarna till Stockholm. Trafiken har vuxit i takt med vägkapaciteten.

Efterfrågeanpassning

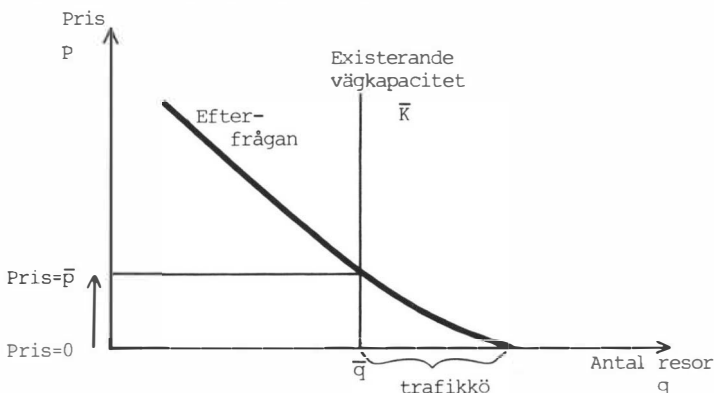
Hur skall man då alternativt hantera köproblemen på såväl bostads- som trafikområdena i innerstan där efterfrågan är högst? För en ekonom ligger lösningen "om hörnet". Efterfrågepåverkande åtgärder kan ofta vara goda substitut till utbudsanpassning. Genom att höja marknadshyrorna, där efterfrågan är hög, kan jämvikt uppnås. Där man inte kan bygga nytt är detta i själva verket den enda metoden att uppnå jämvikt; se Benzel, Lindbeck och Ståhl (1964).

Således bör man överväga att höja priser/kostnader för bilresor i stadstrafik under rusningstrafik; då påverkas såväl trafikvolym som färdmedelsval. Om man höjer dessa priser kan man helt sopa bort existerande köer, se figur 10.2 (som visar effekten av att priset höjs från 0 till \bar{p}). Höjer man avgiften ytterligare, kan man minska trafikvolymen ännu mer.

Kombination av utbudsanpassning och efterfrågeanpassning

Emellertid är det vanligen inte effektivt att enbart lita till vare sig utbudsanpassning eller efterfrågedämpande åtgärder. Nor-

Figur 10.2 Efterfrågeanpassning



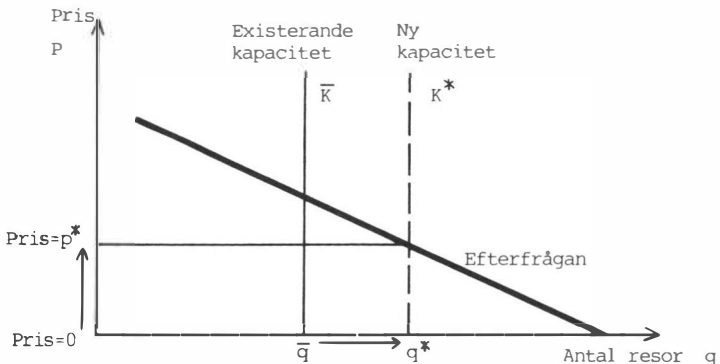
malt krävs en kombination av utbudsanpassning och efterfrågepåverkan.

I debatten om hur stockholmstrafiken skall hanteras finns det förvisso en diskussion om avgiftssättning, t ex på biltrafiken in i city under rusningstid. Likaså har tullar diskuterats som ett medel att finansiera en utbyggnad av Österleden. Men denna diskussion har främst varit begränsad just till finansieringsaspekter: Hur skall man få pengar till att bekosta det ena eller det andra? Det är i och för sig viktigt. Men det är som att komma med jätten efter degen in i ugnen.

Vad saken gäller är att på lämpligt sätt utforma förslag som samordnar utbudsanpassningar med efterfrågepåverkande åtgärder. I stället för att ensidigt föreslå enbart att nya trafikleder byggs eller att enbart tullavgifter införs bör man föra fram alternativa kombinationer av sådana åtgärder.

I figur 10.3 illustreras detta med att kapaciteten för vägtrafiken ökas (från \bar{K} till K^*) *samtidigt* som vägtullar införs, så att priset för biltrafik till och från Stockholms city höjs (från noll till p^*). Resultatet blir att jämvikt nås, dvs det blir inga nämnvärda köer. Trafikmängden bestäms av storleken på priset.

Figur 10.3 Kombination av utbudsanpassning och efterfrågeanpassning



Österleden som exempel

Låt oss närmare studera konsekvenserna av att man försöker samordna en utbudsanpassning med efterfrågepåverkande åtgärder genom att se vad som händer om man bygger Österleden givet olika förutsättningar. Låt oss börja med fallet att man bygger Österleden utan att man infört vare sig några avgifter för denna eller för rusningstrafiken in till city i övrigt. För en diagrammatisk illustration av resonemanget hänvisas till appendix.

I och med att Österleden öppnas sker naturligtvis en överströmning av trafik från det existerande gatunätet. Denna avlastning gör att köbildningen under rusningstrafiken kan minska på vissa gator.

Låt oss nu studera effekterna av att kommunen hade nappat på byggkonsortiets förslag att utbyggnaden av Österleden skulle självfinansieras genom tullavgifter. Detta innebär i så fall att bilisterna betalar en avgift direkt varje gång de åker på leden. Detta medför att såväl mängden nygenererad trafik som mängden överflyttad trafik från det existerande vägsystemet blir mindre än om ingen avgift läggs på trafik på Österleden.

Den självfinansierande avgiften på Österleden får i princip "samma" effekt som de självfinansierande avgifterna på de franska motorvägarna. I stället för att betala avgifterna för motorvägarna väljer exempelvis stora dieseldrivna lastbilar att dundra igenom städernas centrum, där det är avgiftsfritt, med utsläpp av avgaser och bullerstörningar som följd. På motsvarande sätt riskerar man att Österleden inte utnyttjas effektivt utan att en mängd fordon fortsätter att ta sig genom getingmidjan i Stockholms city, eftersom det är avgiftsfritt, när de i stället borde åka via Österleden.

Men innebär inte detta att vi tvingas att belasta skattefinansieringen för att bygga Österleden? Nej, inte nödvändigtvis. I stället för att ta ut en avgift för genomfartstrafiken på Österleden, tar man ut en tull för den trafik som bl a via denna tar sig till innerstan. Detta sker dels vid avfarterna från Österleden

till innerstan, dels vid alla infarter i övrigt till innerstan. Genom att med hjälp av tullen avgiftsbelägga den trafik, som ger upphov till trängsel och andra samhällsekonomiska merkostnader, kommer innerstadstrafiken att minska ytterligare. Det gäller både den trafik som har sitt slutmål i innerstan och förbifartstrafiken. Den senare kommer att välja Österleden.

Om politikerna så önskar kan avgiftsmedlen från alla infarter användas till att finansiera t ex Österleden direkt. Detta kan praktiskt ske genom att t ex landstinget tar upp ett lån som successivt betalas av genom influtna avgiftsmedel. En variant är att det privata konsortiet i stället får rätt att ta upp tullar vid avfarterna till innerstan om man av någon anledning skulle föredra en sådan lösning. Det väsentliga är att man inte enögt stirrar på en lösning med en "självfinansiering" av Österleden, utan ser till helheten, dvs att ett avgiftssystem utformas för inpassering till innerstan under rusningstid snarare än för utnyttjande av Österleden.

En sådan mera generell avgiftslösning behöver självfallet inte vara knuten just till Österleden. Den kan användas till att bidra till att finansiera vilken annan utbyggnad av trafikleder som helst, t ex Västerleden, Södra Länken etc. Även i detta finansiella avseende är den generella avgiftslösningen överlägsen. Den är inte bunden till att man nödvändigtvis bygger en viss specifik led. Man kan välja att finansiera den led som i enlighet med en samhällsekonomisk bedömning befinns vara mest lönsam att först bygga. Det är möjligt att det kan visa sig vara just Österleden. Det vet man först när sådana kalkyler genomförts.

Om jag förstått intentionerna bakom Dennispaketet rätt skall alla som vill passera in till city betala. Däremot slipper de som kör enbart innanför ringen undan avgifter vilket naturligtvis är en brist under de perioder då det förekommer rusningstrafik.

Från olika håll har efterlysts en "systemsyn" i stället för Vägverkets objektanalys. Det som presenterats ovan ger i själva verket uttryck för en systemsyn. En sådan blir särskilt nöd-

vändig att anlägga just när tätorternas trafikproblem skall lösas.

Storstadsgruppens förslag

Medan vi studerade landstingets utredningsutkast publicerades förslag till lösningar av bl a Stockholms trafikproblem från den sk Storstadsgruppen. Dessa förslag kan allmänt betecknas som än mer ambitiösa än förslagen från landstingets trafikkontor och därför ännu dyrare att genomföra. Utbyggnadskraven är mycket omfattande eftersom *alla* föreslagna utbyggnader för biltrafik innefattats, liksom förslagen till utbyggnader för spårtrafik. Men storstadspaketets samhällsekonomiska lönsamhet är inte utredd.

Man bör därför uppfatta storstadspaketet mera som en mycket omfattande önskelista än som ett välutrett förslag. Man kan inte utgå ifrån att samtliga ingående projekt i paketet är lönsamma, lika litet som att det är det i sin helhet. En angelägen uppgift är därför att utforma delvis nya paketalternativ med inslag av såväl bil- som spåralternativ samt med beaktande av efterfrågestyrande medel. Att föreslå stora utbyggnader där den samhällsekonomiska lönsamheten inte är utredd och som innebär en våldsam real och finansiell belastning på samhället, så som storstadsgruppen gjort, ter sig ganska orealistiskt och meningslöst.

Ett förslag till paketalternativ

Man kan tyvärr inte bygga *allt* på en gång; det finns varken realt eller finansiellt utrymme för detta. En angelägen uppgift är därför att söka få fram ett begränsat antal paketalternativ, bland vilka det är sannolikt att det samhällsekonomiskt optimala står att finna. Sådana paketalternativ bör konstrueras innefattande såväl åtgärder på efterfrågesidan (avgifter) som åtgärder på utbudssidan (bygga nya leder etc). För att vinna i konkretion presenterade vi (Andersson och Bohman 1989) *ett*

sådant paketalternativ som jag fortfarande tror är samhälls-ekonomiskt mera välmotiverat än något av de andra som hittills presenterats, nämligen följande:

- Biltullar införs vid alla Stockholms infarter, t ex på 30–50 kr per bil kl 7–9 på morgonen.
- Parkeringsavgifterna i innerstan höjs tills det finns lediga platser.
- Bellevuelänken, Västra länken och Södra länken byggs i takt med att finansiella medel blir tillgängliga.
- Nya dubbelspår från Älvsjö till Centralen byggs snabbt av staten (har påbörjats).
- Busslinjer byggs ut ”runt” Stockholm med tystgående bus-sar försedda med avgasrenare.

Vad är då poängen med detta paketalternativ? Jo, följande:

- 1) Styrmedel som avgifter på efterfrågesidan införs. Som följd reduceras trafikvolymen i innerstan. Avgifterna ger emellertid intäkter för finansiering av nya projekt.
- 2) Miljömål tas på allvar genom att avgifter och avgasrenare krävs.
- 3) Kombination av spår- och bilalternativ studeras, ej längre mer eller mindre renodlade bilalternativ.
- 4) Dyrbara investeringar i spektakulära trafikleder skjuts på framtiden. Utgifterna för utbyggnaden hålls inom ”rimliga gränser”.

Huruvida detta paketalternativ bör förverkligas – eller något annat – vet vi inte förrän vi genomfört samhällsekonomiska utvärderingar av olika paketalternativ.

Dennisöverenskommelsen

När det gäller finansieringen av nya trafikleder inom storstockholmsområdet föreligger nu Dennisöverenskommelsen som utgör en förhandlingslösning mellan staten och Stockholms stad med syftet att man skall komma någon vart i "trafikelandet" i Stockholm. Emellertid måste det understrykas att Dennisöverenskommelsen knappast heller den baserats på någon samhällsekonomisk bedömning av vad som egentligen är mest lönsamt att göra. Sådana bedömningar lyser fortfarande med sin frånvaro. Tills sådana föreligger vet man inte vad som skall byggas och i vilken turordning, förutsatt att målet är att uppnå samhällsekonomisk lönsamhet på resursinsatserna.

Appendix

Hur avgifter påverkar efterfrågan på vägtrafiktjänster på Österleden

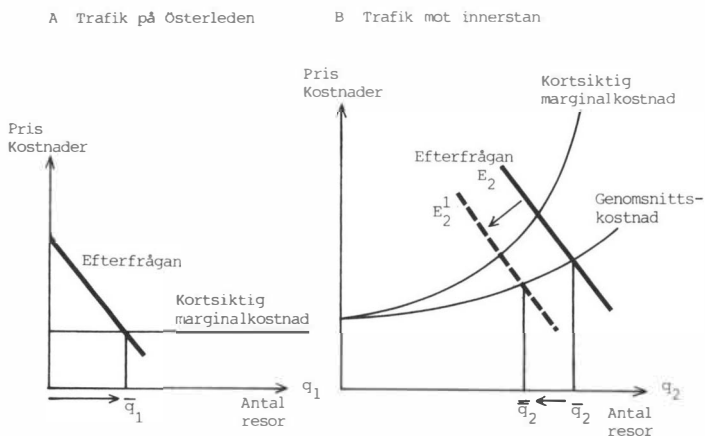
I figur 1 studeras fallet att man bygger Österleden utan att man infört några avgifter vare sig för denna eller för rusningstrafiken in till city i övrigt.

I och med att Österleden öppnas, ökar trafiken på denna (från noll till \bar{q}_1 , se figur 1A). Detta sker dels genom en överföring av trafik från det existerande gatunätet (från \bar{q}_2 till $\bar{\bar{q}}_2$) dels genom en viss nygenerering av trafik. Denna avlastning innebär att den nuvarande trängseln med köbildning särskilt under rusningstrafik kan minska något; se figur 1B.

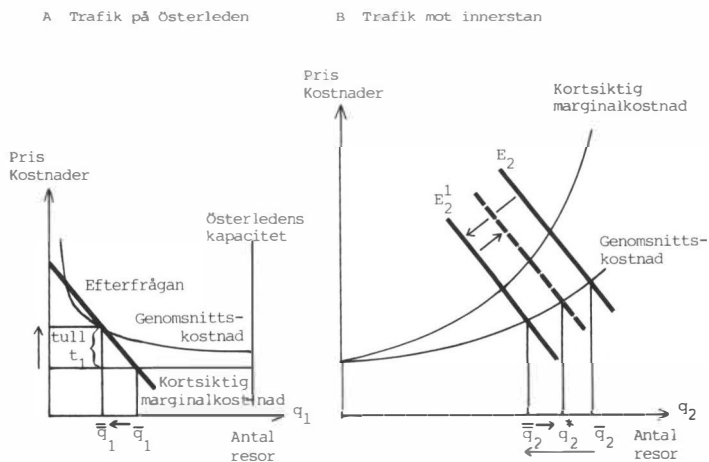
Vi övergår därefter till att studera fallet att utbyggnaden av Österleden skall "självfinansieras" genom tullavgifter. Då blir mängden av såväl överflyttad som nygenererad trafik mindre än om ingen avgift tas ut; se figur 2.

Slutligen studerar vi fallet att man tar ut en tull för all den trafik som tar sig till innerstan under rusningstrafik; se figur 3.

Figur 1 Efterfrågan på vägtrafiktjänster på Österleden utan avgifter



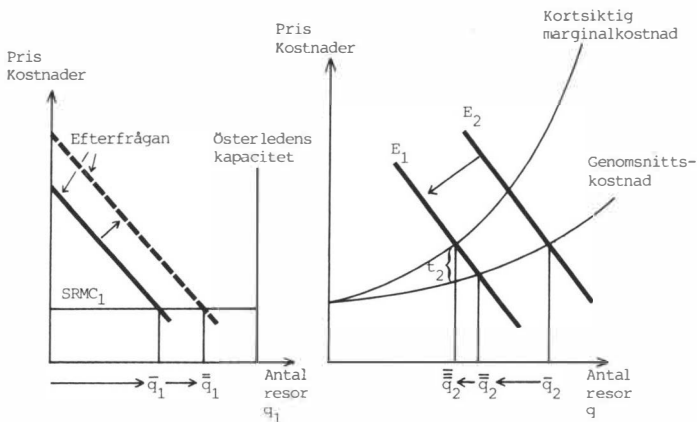
Figur 2 Självyfinansierade avgifter på Österleden



Figur 3 Konsekvenserna för Österleden vid en avgiftsfinansiering i city

A Trafik på Österleden

B Trafik mot innerstan



Genom en tullavgift t_2 på all rusningstrafik till och från Stockholms city kommer denna trafik att minska utöver den avlastning som tillkomsten av Österleden ger upphov till (nämligen från \bar{q}_2 till \bar{q}_2). Detta leder till att överströmning av trafik till Österleden kommer att bli ännu större (från \bar{q}_1 till \bar{q}_2).

11. Slutsatser

Går det att som förr använda bostadsbyggandet som medel för att bygga landet ur en lågkonjunktur? Nej, tyvärr duger inte det receptet längre annat än som en del i en mer omfattande hästkur. Byggsektorn kan inte leda tillväxten.

Skälet är att vi på grund av en stark subventionering av bostadsbyggande, förbyggt oss. Subventionerna måste avvecklas över tiden. Byggsektorn måste långsiktigt krympas kraftigt.

Ett problem är dock att den anpassning av byggsektorn i rätt riktning (krympning) som nu äger rum sker i en så dramatiskt snabb takt. Byggjobbare blir arbetslösa och bygg- och anläggningsmaskiner står oanvända. Bokens genomgående tema är att kravet på samhällsekonomisk lönsamhet skall upprätthållas på såväl kort som lång sikt. Under en lågkonjunktur blir den samhällsekonomiska alternativkostnaden för arbetskraft lägre än normalt på grund av arbetslösheten. Det är därför ett slöseri med denna resurs att inte överväga alternativa användningar av den i nuläget. Därför finns det anledning för regeringen att överväga följande förslag.

- Den bör överväga att subventionera arbetskraftkostnader för annars arbetslösa för projekt som avser bl a reparation, underhåll och ombyggnad av sjuka hus. Sådana subventioner för annars arbetslösa bör upphöra så snart som konjunkturen har vänt.
- Mera stöd bör under lågkonjunkturen ges till upprustning, reparation och ombyggnad av skollokaler, ålderdomshem och kulturbyggnader t ex i form av subventioner av annars arbetslös arbetskraft.

- Regeringen bör under krisen satsa kraftfullt på att tidigare lägga en utbyggnad av vägar och järnvägar och annan infrastruktur samt på reparation och underhåll av befintlig infrastruktur. Satsningarna bör dock begränsas till områden där det kan påvisas att föreslagna projekt är samhällsekonomiskt lönsamma. När konjunkturen vänder bör regeringen mer eller mindre automatiskt dra ner på dessa extraordinära satsningar för att inte riskera en överhettning av ekonomin.
- Regeringen bör i första hand prioritera små och medelstora projekt som kan påbörjas snabbt och avslutas inom lågkonjunktorens förväntade tidsrymd. Stora spektakulära projekt bör löpa under mera normala förhållanden, såvida de inte kan delas upp i etapper vilka tidsmässigt kan forceras genom flerskift under lågkonjunkturen.

Denna bok har också behandlat långsiktiga frågor; huruvida för lite resurser satsas på infrastrukturen. Det har påståtts att vi under en tioårsperiod bör bygga vägar och järnvägar för bortemot 200 miljarder kronor. Men hur skall vi kunna veta om de satsningar som görs är optimalt utformade, när besluten ofta fattas utan kalkylunderlag och utan att ekonomiskt relevanta projektutformningar diskuterats? Eller när, i de fall det förekommer kalkyler, beslut tas tvärt emot vad dessa anger? Varken hos Vägverkets regionala myndigheter på länsstyrelser eller på kommunernas gatukontor fattas, med full konsekvens, beslut om att bygga nya vägar på grundval av regelrätt utförda samhällsekonomiska utvärderingar.

Det faktum att man hävdar att det idag finns ett eftersläpande behov av infrastrukturinvesteringar som vägar kan delvis förklaras med att man i det förgångna prioriterat efter andra grunder än efter ett lönsamhetskriterium. Detta har lett till en felallokering, så att t ex vägar i stor utsträckning byggs på glest befolkade platser med små behov.

Ytterligare slutsatser kan sammanfattas i följande punkter:

- Kravet på lönsamhet bör tas på allvar inte bara inom den

privata sektorn utan också inom den offentliga, såväl på kort som lång sikt, exempelvis på infrastrukturområdet. Detta leder i så fall till ökat välbefinnande och bättre sysselsättning.

- Regeringen bör ge transportverken i uppdrag att inför nästa lågkonjunktur ta fram ett lager projekt som uppfyller minimiavkastningskrav och som snabbt kan påbörjas och helst också avslutas innan konjunkturen vänder. Detta betyder att dessa projekt skall vara färdigutredda, färdigprojekterade, nödvändiga markköp gjorda etc, så att det endast är att sätta spaden i marken vid nästa lågkonjunktur.
- Regeringen bör särskilt utreda hur beställarkompetensen i offentliga verk kan förbättras så att beställarna ger entreprenörerna ekonomiska incitament att påskynda och färdigställa projekt.
- Regeringen bör kräva att Vägverket och Banverket i sina kontakter med länsaktörer och kommuner följer riktlinjer utfärdade om att projekt som tillstyrkts skall ha en förväntad samhällsekonomisk lönsamhet. Regeringen bör löpande låta oberoende experter granska dessa bedömningar för att undvika risker för felsatsningar.
- Regeringen kan överväga att låta Vägverket eller en särskild vägfond få kontroll över bensinskatt och kilometer-skatt. Kontrakt bör skrivas mellan regeringen och Vägverket eller vägfonden om att vägprojekt skall prioriteras efter samhällsekonomisk lönsamhet och avgifter sättas efter ett effektivitetsmål.
- Regeringen bör överväga att omvandla den statliga fastighetsskatten till en kommunal skatt som kan användas för att finansiera kommunala satsningar på infrastruktur.

Om man skall få ordning på Sveriges infrastruktur duger det inte bara att bygga på. Man måste bygga projekt som har en dokumenterad samhällsekonomisk lönsamhet. Vi vet att

många projekt i dag uppenbarligen inte har det. Innan regeringen skickar mer pengar för en utbyggd infrastruktur bör den snabbt skaffa sig garantier för att pengarna används på lönsamma projekt. Annars är det kanske bättre att låta bli ytterligare satsningar.

Referenser

- Alonso, W. (1960), "A Theory of the Urban Land Market", Papers and Proceedings, Regional Science Association 6.
- Andersson, R. (1976), *Study of the Inter-dependence between Housing and Transportation in Cities*, Byggeforskningsrådet, D11:1976.
- Andersson, R. (1984), *Bro till Fårö?*, Byggeforskningsrådet.
- Andersson, R. (1991), *Stadsbyggnadsekonomi*, Studentlitteratur.
- Andersson, R. och Bohman, M. (1989), *Trafikleder i Stockholm*, Byggeforskningsrådet R64:1989.
- Aschauer, D.A. (1989), "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23.
- Bergström, V. och Löfgren K. G. (1991), "Arbetsmarknadspolitik under krisen", *Ekonomisk Debatt* 4/91.
- Bergström, V. och Löfgren, K. G. (1991), "Hellre Arbetsmarknadspolitik än devalvering", *Ekonomisk Debatt* 5/91.
- Bergström, V. och Löfgren, K. G. (1991), "Lönesättningskurvor – finns de?", *Ekonomisk Debatt*, 7/91.
- Bohm, P. (1978), *I samhällets intresse?*, SNS.
- Bolin, O., Meyerson, P.M. och Ståhl, I. (1984) *Makten över maten*, SNS.
- Bygg Sverige ur krisen* (1981), Byggförbundet och Svenska Byggtreprenörföreningen.
- Byggekongjunkturen 1/92, Byggtreprenörerna.
- Calmfors, L. och Holmlund, B. (1991), "Hur skall studierna av arbetsmarknadspolitikens löneeffekter bedömas?", *Ekonomisk Debatt* 5/91.
- Calmfors, L. och Holmlund B. (1991), "Lönebildningsstudierna och arbetsmarknadspolitikerna", *Ekonomisk Debatt* 6/91.
- Coase, R. (1992), *Företaget, marknaden och lagarna*, Ratio.
- Effektiva avgifter – resursstyrning och finansiering*, SOU 1991:110.
- Eklund, K. (1992), "Hur skall infrastrukturen finansieras?", *Ekonomisk Debatt* 5/92.

- Fisher, I. (1933), *Booms and Depressions*.
- Fitzgerald, J. C. (1992), "How Infrastructure Financing Trends Affect Housing Affordability", *Real Estate Finance*, vol 8, vintern.
- Grennberg, T. (1992), "Kräv funktionsansvar!", *Byggindustrin* 15.
- Grennberg, T. (1992), "Effektiv väghållning" (koncept).
- Henrekson, M. (1992), "Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling?", *Den offentliga sektorn*, SNS Förlag.
- Jansson, J. O. och Nilsson, J. E. (1989), "Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?", *Ekonomisk Debatt* 2/89.
- Jansson, J. O. (1992), "Kan ett makroperspektiv tillföra allokeringpolitiken visavi transportsektorn någonting?", *Infrastruktur och samhällsekonomi*, Transportforskningen 1992:21.
- Jansson, J.O. (1992), "The Grand Transportation Mystique", *Ekonomisk Debatt*, 6/92.
- Johansson, B. (1992), "Samhällsekonomi, infrastruktur och transporter", *Infrastruktur och samhällsekonomi*, 1992:21.
- Johansson, P-O. (1978), *Sysselsättning och samhällsekonomi*, Umeå Economic Studies, nr 65.
- Lindbeck, A. (1986), *Hur mycket politik tål den svenska ekonomin?*, Bonniers.
- Lindbeck, A. m fl (1993), *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16.
- Lundberg, S. (1987), "Visionär systemsyn – ett nödvändigt komplement till den kortsiktiga objektsynen", *Reflexen, Tidskrift för trafikteknik* nr 3.
- Meyerson, P. M., Ståhl, I. och Wickman, K. (1990), *Makten över bostaden*, SNS Förlag.
- Mohring, H. (1961), "Land Values and Measurement of Highway Benefits", *Journal of Political Economy*, 49.
- Mälarbanan. Förstudie* (1987).
- Nationell väghållningsplan*, Vägverket (1992–03).
- Nicolin, C. (1992), "Will there be changes in planning large systems?" (stencil).
- Nilsson, J-E. (1987), "Nya vägar för vägfinansiering", *Ekonomisk Debatt*, 5/87.
- Nilsson, J-E. (1992), "A Road Fund in an Overall Road Infrastructure Policy", Framework Background Paper (stencil).
- Persson, M. (1988), *Effekter på bostadsmarknaden av en ändring av kapitalinkomstbeskattningen*, Institutet för internationell ekonomi.
- Snickars, F. (1987), "En systemsyn på vägplaneringen", *Reflexen, Tidskrift för trafikteknik* nr 3.
- Strategi för utbyggnad av järnvägsnätet* (1993), Rail Forum Sweden.

- Ståhl, I. (1978), *Energikostnader och ränteantagande*, Energitillförsel, Bilaga D, I 1978:10.
- Ståhl, I. och Wickman, K. (1991), *Riv bostadspolitiken!* SNS Förlag.
- Sundberg, L. (1991), "Omvärderad infrastruktur", Occasional paper, nr 24, SNS.
- Söderström, J. (1992), "Hur skall kommunernas väghållning finansieras?", Svenska Kommunförbundet, Stencil.
- Söderström, H. Tson (red) (1993), *Fast kurs med flytande krona. Konjunkturrådets rapport 1993*, SNS.
- Trafikverkens samhällsekonomiska kalkylmodeller*, Riksrevisionsverket F 1992:8
- Utvärdering av bruksvärdeshyressystemet. Slutrapport*, Finansdepartementet, Ds 1992:73.
- Winston, G. (1991), "Efficient transportation infrastructure policy", *Journal of Economic Perspectives*, vinter.

I serien *Studier & Debatt* har tidigare utkommit

- Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Svensk kärnkraft efter Tjernobyl. En undersökning av expertåsikter, massmedier och folkopinion.* 1987
- Gunnar Hambræus: *Strövtåg i högteknikens lustgård.* 1987
- Eskil Ekstedt & Roger Henning: *Statsmakt på mellanhand. Globalisering och lokal mobilisering.* 1988
- Olof Bolin, Ewa Rabinowicz, Niels von Zweigbergk: *Åkerfällan – Energiskog ingen lösning.* 1988
- Scott Fosler: *Ålderschocken – exemplet USA.* 1989
- Gunnar Hambræus: *Gott sätt vid styrelsebordet.* 1989
- Jan Wallander: *Effektivitet, legitimitet och delägarskap.* 1989.
- Nils Elvander & Rolf Gustavsson: *EG – Integration och suveränitet.* 1989
- Göran Arvidsson (red): *Företagsledares recept för sjukvården.* 1990
- Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Vad har hänt med kärnkraftsopinionen?* 1990
- Hans Esping & Aira Filppa: *Privatisera arbetsskadeförsäkringen?* 1990
- Marian Radetzki: *Tillväxt och miljö.* 1990
- Evert Gummesson: *Yuppiesnusk eller ledarskapets förnyelse?* 1990
- Janerik Gidlund & Sverker Sörlin: *Ett nytt Europa.* 1991
- Bo Karlström: *Det omöjliga biståndet.* 1991
- Ingemar Ståhl & Kurt Wickman: *Riv bostadspolitik!* 1992
- Magnus Henrekson, Kari Lantto & Mats Persson: *Bruk och missbruk av sjukförsäkringen.* 1992
- Assar Lindbeck: *Klarar vi pensionerna?* 1992

Ökade satsningar på infrastruktur och annan byggverksamhet efterlyses med allt större eftertryck, både som en förutsättning för en god långsiktig utveckling av Sverige och som ett av botemedlen för arbetslösheten och den aktuella ekonomiska krisen. Var och hur det skall byggas är man mer oenig om liksom om "var pengarna ska tas". Olika intressegrupper försöker påverka politikerna att prioritera just det som gynnar deras intressen. Situationen kännetecknas av förvirring i debatten och låsningar i agerandet.

Roland Andersson, professor i fastighetsekonomi vid Tekniska Högskolan i Stockholm, analyserar i boken **Bygga Sverige ur krisen?** innebörden av och förutsättningarna för att "bygga bort krisen". Utgångspunkten är att byggprojekt, oavsett om de avser infrastruktur eller annat, måste vara lönsamma, dvs ge en avkastning som motiverar resursinsatsen. Författaren granskar en rad aktuella projekt och projektförslag och visar hur de bör analyseras och bedömas.

Denna bok bör intressera alla som söker svaret på frågan: Går det att bygga Sverige ur krisen?

ISBN 91-7150-475-3



9 789171 504753

SNS
FÖRLAG