

Så kan Sverige få fram pengar till ny infrastruktur

Dagens Nyheter den 7 mars 2011

Det råder stor enighet om att vissa delar av infrastrukturen i Sverige, exempelvis järnvägen, inte har hängt med den allmänna ekonomiska utvecklingen under de senaste decennierna. Det beror delvis på att de medel som har satsats i många fall har gått till projekt med låg samhällsekonomisk avkastning. De mest uppenbara exemplen är Botniabanan och tunnelbygget genom Hallandsåsen. Men det är också en allmän bedömning att anslagen för underhåll och nyinvesteringar har varit otillräckliga. Frågan är hur man, efter år av försummelser, skall finansiera en upprustning av infrastrukturen.

En teoretisk möjlighet är naturligtvis att finansiera hela kostnaden med skatter redan under byggnadstiden. Men det skulle betyda att kostnaderna för investeringar som avkastar tjänster under många decennier framåt skulle belasta medborgarna omedelbart. För att göra en banal analogi: ingen kräver att hushåll som köper en villa eller bostadsrättslägenhet själva skall finansiera hela köpet kontant.

En annan möjlighet är att finansiera investeringar i infrastruktur med lån. Belastningen för medborgarna – räntor och amortering – skulle därmed kunna slås ut på en betydligt längre period. Om investeringarna så småningom ger direkt avkastning för den offentliga sektorn – såsom intäkter från järnvägstrafik och avgifter för vägtrafik – kommer skuldökningen för den offentliga sektorn dessutom att kunna begränsas efter någon tid. Men man kommer inte ifrån att stora lånefinansierade investeringar i infrastruktur skulle resultera i en kraftig ökning i budgetunderskottet och därmed i den offentliga sektorns skulder. Erfarenheterna från flera länder under senare år visar att en sådan utveckling kan leda till att både allmänhet och långivare förlorar förtroendet för statens förmåga att leva upp till sina åtaganden. Framför allt minskar marginalerna för beredskap mot försämringar i statens finanser vid framtida samhällsekonomiska störningar.

Vid en lånefinansiering av investeringar i infrastruktur riskerar man dessutom att komma i konflikt med det finanspolitiska regelverk som infördes i Sverige i mitten av 1990-talet. Man skulle naturligtvis i princip kunna ändra detta regelverk genom att undanta åtminstone vissa investeringar från kraven på skattefinansiering, exempelvis då man förutser betydande framtida avkastning från investeringarna. Men det kan vara svårt att skapa förtroende för regler som ändras från tid till annan. Så kan exempelvis de som önskar ökade offentliga utgifter för utbildning och hälsovård argumentera att också investeringar i humankapital bör undantas från regelverket. Även sådana investeringar kan väntas leda till ökade offentliga inkomster i framtiden, om än bara indirekt.

Så även om det finnas rimliga argument för att lånefinansiera vissa typer av investeringar i infrastruktur menar jag att man också bör diskutera andra alternativ.

En möjlighet som ofta utnyttjas i utlandet är att låta vissa kapitalintensiva delar av infrastrukturen skötas av konsortier av både privata och offentliga intressenter; konsortierna

skulle i huvudsak finansiera investeringarna med lån. Det är möjligt att skulderna hos sådana konsortier inte skulle skada förtroendet för statsfinanserna i samma utsträckning som ökade statliga skulder. En förklaring skulle kunna vara att det privata delägandet skulle signalera att det är fråga om investeringar som kan väntas ge en god direktavkastning i framtiden. En annan fördel är att man skulle kunna utnyttja den kompetens som finns i den privata sektorn. Men inte heller sådana konstruktioner är problemfria. Konsortier med privata intressenter tenderar att sätta så höga priser på tjänsterna att kapacitetsutnyttjandet av infrastrukturen blir lågt. Öresundsbron och Arlandabanan är svenska exempel.

Nu kan man tänka sig åtminstone ytterligare en metod att i dagens läge finansiera en upprustning av infrastrukturen i Sverige, nämligen med hjälp av intäkter från försäljning av statliga företag och statliga andelar i privata företag.

Jag syftar naturligtvis på företag för vilka det inte finns något speciellt starkt skäl till statligt ägande. Staten skulle helt enkelt ändra sammansättningen av sina reallgångar – från företag, inklusive banker, till infrastruktur. Givetvis är det viktigt att försäljningen av statliga andelar i företag, inklusive banker, sker vid tidpunkter och på ett sätt som gör att staten får ut rimliga marknadsvärden.

Ett huvudargument för en sådan politik skulle vara att offentligt ägd infrastruktur är viktigare än offentligt ägda företag. Jag utgår också från att investeringar i infrastruktur i dagens läge är ett bättre sätt att använda intäkter från försäljning av statliga företag än att ytterligare amortera ned den redan nu låga bruttoskulden för den offentliga sektorn på ungefär 35 procent av BNP.

Vid första påseende kan man kanske tro att det egentligen inte är någon skillnad mellan att finansiera investeringar i infrastruktur med lån och med intäkter från försäljning av exempelvis aktier i privata företag. Resultatet för statens förmögenhetsställning påverkas i princip på samma sätt. Men när man utnyttjar intäkter från försäljning av aktier bör man kunna räkna med att minska de förtroendeproblem som erfarenhetsmässigt kan uppstå i samband med långvariga budgetunderskott och en successivt ökad statsskuld. Dessutom skulle det inte bli nödvändigt att ändra på de finanspolitiska regelsystem som byggts upp just för att undvika sådana problem.

Om regering och riksdag är angelägna om att undvika långvariga budgetunderskott föreslår jag att ökade satsningar på infrastrukturen åtminstone delvis finansieras med intäkter från försäljning av statliga företag och statliga andelar i privata företag.

Det är naturligtvis bara en tillfällig lösning. Men det skulle kunna vara en lösning under ett eller ett par decennier, särskilt om våra politiker dessutom börjar tillåta tillräckligt höga priser på tjänster från den offentliga infrastrukturen så att intäkterna täcker utgifter för underhåll. Tids nog får man fundera på andra lösningar om det blir aktuellt med nya kraftiga upprustningar av infrastrukturen.

Assar Lindbeck
Professor i nationalekonomi