

Bilaga 4

Utvidgad redovisning av
den offentliga sektorns
investeringar,
kapitalstock och reala
förmögenhet



Bilaga 4

Utvidgad redovisning av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	9
1 Inledning.....	11
1.1 Avgränsningar	11
1.1.1 Dataproblem, jämförande data, m.m.	12
1.1.2 Jämförelser med andra länder.....	12
2 Varför är det viktigt att noga följa utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet?	13
2.1 Vad säger forskningen?.....	13
2.1.1 Teori om optimal kapitalstock.....	13
2.1.2 Kostnadsnyttoanalyser som alternativ.....	14
2.1.3 Sambandet mellan infrastruktur och tillväxt	14
2.2 Bör den offentliga kapitalstocken öka i takt med BNP?	15
2.2.1 Jämförelse av investeringsnivåer mellan olika länder mätt som andel av BNP.....	16
2.3 Slutsatser.....	16
3 Utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar.....	16
3.1 Infrastruktur: Investeringar i järnväg och väg.....	19
3.2 Totala utgifter för infrastruktur.....	19
3.3 Utgifter för underhåll av infrastruktur.....	20
3.4 Investeringar i ett internationellt perspektiv.....	21
3.4.1 Infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv.....	23
3.5 Underhåll av infrastruktur i ett internationellt perspektiv.....	24
3.6 Slutsatser.....	25
4 Utvecklingen av den offentliga sektorns kapitalstock och reala förmögenhet	25
4.1 Den offentliga sektorns kapitalstock.....	26
4.1.1 Infrastruktur: kapitalstocken av järnväg och väg.....	26
4.1.2 Kapitalstocken av järnväg och väg i ett internationellt perspektiv	28
4.2 Den offentliga sektorns reala förmögenhet	28

4.3	Slutsatser	30
5	Har överskottsålet bidragit till för låga investeringar?	31
5.1	Slutsatser	32
6	Bör ett särskilt mål införas för de offentliga investeringarna?	32
6.1	Slutsatser	34

Tabellförteckning

3.1 Offentliga investeringar som andel av BNP i löpande priser, OECD-länder 1970–2010	21
3.2 Offentliga investeringar 1970–2010 som andel av BNP.....	22

Diagramförteckning

3.1 Offentliga investeringar som andel av BNP i löpande priser	17
3.2 Offentlig konsumtion i stat- och kommunsektorn som andel av BNP i löpande priser	17
3.3 Investeringar i privat och offentlig sektor som andel av BNP i löpande priser	18
3.4 Investeringar i staten som andel av BNP i löpande priser	18
3.5 Investeringar i kommunsektorn som andel av BNP i löpande priser	18
3.6 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnväg som andel av BNP i löpande priser	19
3.7 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i väg som andel av BNP i löpande priser	19
3.8 Totala utgifter för väg och järnväg, fasta priser	20
3.9 Totala utgifter för väg och järnväg, i genomsnitt 2002–2006 och 2007–2011, fasta priser.....	20
3.10 Totala utgifter för underhåll av väg och järnväg, fasta priser.....	21
3.11 Totala utgifter för underhåll av väg och järnväg, i genomsnitt 2002–2006 och 2007–2011, fasta priser	21
3.12 Offentliga investeringar i Norden som andel av BNP i löpande priser	22
3.13 Offentliga investeringar i Euroområdet, USA och Sverige som andel av BNP, i löpande priser	22
3.14 Investeringar i infrastruktur, 2003–2005 och 2006–2008.....	23
3.15 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar sedan början av 1990-talet	23
3.16 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar sedan början av 1990-talet	24
3.17 Utgifter för underhåll av järnväg sedan början av 1990-talet.....	24
3.18 Utgifter för underhåll av väg sedan början av 1990-talet.....	24
4.1 Kapitalstock i stat och kommunsektor som andel av BNP i fasta priser.....	26
4.2 Infrastrukturkapitalstockar som andel av BNP i fasta priser (2010)	26
4.3 Gods-och persontransporter på väg och järnväg i relation till BNP, tonkilometer och personkilometer relativt BNP i fasta priser.....	27
4.4 Kapitalstocken av väg i relation till BNP i fasta priser och befolkning	27
4.5 Kapitalstocken av järnväg i relation till BNP och befolkning	27
4.6 Statlig och kommunal real kapitalstock i fasta priser i relation till befolkningen.....	27
4.7 Real offentlig förmögenhet i institutionell och funktionell indelning som andel av BNP i löpande priser	28
4.8 Real förmögenhet i staten uppdelat på olika kategorier, som andel av BNP i löpande priser	29
4.9 Real förmögenhet i kommunsektorn uppdelat på olika kategorier, som andel av BNP i löpande priser	29
4.10 Nettoinvesteringar i staten och kommunsektorn, som andel av BNP i löpande pris	30

4.11 Bidrag från värdeförändringar till den offentliga reala förmögenheten (institutionell), som andel av BNP.....	30
5.1 Offentliga investeringar som andel av BNP i löpande priser - före och efter att överskottsmålet infördes 2000	31
5.2 Bytesbalans samt finansiellt sparande i privat och offentlig sektor före och efter att överskottsmålet infördes 2000	32

Sammanfattning

- Syftet med denna bilaga är att förbättra och utvidga regeringens redovisning av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet i den ekonomiska vårpositionen.
- De offentliga investeringarna som andel av BNP har stigit något det senaste decenniet och även under de allra senaste åren. De totala utgifterna i miljarder kronor till väg och järnväg i fasta priser, som visar regeringens satsningar, har i genomsnitt varit högre under åren efter 2006 än under åren före. De offentliga investeringarna i Sverige ligger i nivå med, eller strax över nivån, i ekonomiskt jämförbara länder. Sverige ligger väl till i förhållande till övriga nordiska länder och även jämfört med exempelvis USA och euroområdet.
- Det är inte självklart att de offentliga investeringarna alltid ska växa i takt med nominell BNP. Då länder skiljer sig åt i olika avseenden, t.ex. i ekonomisk mognadsgrad, geografisk yta och befolkningsstorlek, är det heller inte okomplicerat att jämföra investeringsnivåer mellan olika länder mätt i termer av enbart BNP.
- Uttryckt som andel av BNP i löpande priser nådde de offentliga investeringarna en topp runt 1970, då den offentliga sektorn och infrastrukturen byggdes ut kraftigt. Nedgången därefter beror i viss utsträckning på att offentliga verksamheter, framför allt kommunala, successivt bolagiserats och därmed nu redovisas i den privata sektorn. Den trendmässiga nedgången av de offentliga investeringarna som andel av BNP sedan 1970 följer samma mönster som i många andra OECD-länder.
- Underhåll och reparationer av den befintliga infrastrukturstocken räknas inte som investeringar, men är viktiga för en väl fungerande infrastruktur. Utgifterna för underhåll av både järnväg och väg har ökat under åren efter 2006.
- När investeringsnivåerna mellan olika länder jämförs är det viktigt att ställa dessa i relation till de befintliga kapitalstockarna. Det gäller i synnerhet vid jämförelser med tillväxtländer som nu håller på att bygga upp sina offentliga sektorer och sin infrastruktur, vilket Sverige och de flesta andra OECD-länder redan gjort.
- Sverige har ett stort vägnät sett till befolkningsmängden och ligger en bra bit över genomsnittet i Europa. Kapitalstocken av vägar ökade i relation till befolkningen mellan 1993 och 2011, medan den sjönk trendmässigt som andel av BNP i fasta priser.
- Sverige har det största järnvägsnätet i Europa sett till befolkningsmängden. Kapitalstocken av järnvägar ökade mellan 1993 och 2011 i relation till befolkningen och som andel av BNP i fasta priser.
- En viss oro har uttryckts för att det överskottsmål som infördes 2000 kan ha bidragit till för låga investeringar i Sverige. Den utvidgade redovisningen av de offentliga investeringarna i denna bilaga visar emellertid att investeringsnivån under en längre period sjönk trendmässigt som andel av BNP, men att trenden bröts omkring 2000. Därefter har investeringsnivån stigit något.
- I såväl Sverige som en del andra länder framförs ibland förslag om att införa ett särskilt mål för de offentliga investeringarna. Regeringen har inte för avsikt att införa ett sådant mål, av följande anledningar:
 - Genomgången i denna bilaga visar att de offentliga investeringarna inte är eftersatta i Sverige när man jämför med andra jämförbara länder.
 - Det är svårt att bedöma vad som är en optimal investeringsnivå.
 - Ett sådant mål, exempelvis uttryckt som andel av BNP, skulle riskera att bidra till att investeringar görs som inte är samhälls-ekonomiskt lönsamma. Infrastrukturinvesteringar bör alltid föregås av en s.k. kostnads-nyttoanalys.
 - Gränsdragningen mellan offentlig konsumtion och offentliga investeringar är problematisk.
 - Ett siffersatt investeringsmål riskerar att ge ett för ensidigt fokus på investeringar i realkapital. Offentliga investeringar omfattar i praktiken mycket mer än bara

reala investeringar. Investeringar i forskning och utveckling, där Sverige kännetecknas av en mycket hög investeringsnivå i förhållande till BNP, hör sannolikt till de investeringar som ger högst samhällelig avkastning i form av hög tillväxt och stärkt konkurrenskraft. En för snäv definition av offentliga investeringar, där exempelvis forskning och utveckling inte omfattas, medför en risk att samhällets resurser kanaliseras till projekt med låg avkastning. En sådan utveckling skulle medföra högst reala kostnader i form av lägre tillväxt, lägre välfärd och färre jobb.

- Att införa siffersatta mål för enskilda utgiftsområden går stick i stäv med den nya budgetmodell som infördes i Sverige efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet, där utgångspunkten är att alla typer av utgifter alltid måste kunna ställas mot varandra utifrån ett på förhand bestämt totalt utgiftstak. En utveckling där mål införs för olika typer av utgifter riskerar att leda till en allvarligt försämrad budgetdisciplin.
- Det finns redan i dag ett långsiktigt fokus i investeringsplanerna. Regeringen behöver förhålla sig till den anslagsnivå för infrastrukturinvesteringar som följer av de ofta tio- eller tolvåriga infrastrukturplaner som beslutats och löper, när den årliga prioriteringen av utgifter under utgiftstaket bestäms.

1 Inledning

Denna bilaga syftar till att förbättra och utvidga regeringens redovisning av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet i den ekonomiska vårpropositionen.¹ Därutöver beskrivs också övergripande de samhällsekonomiska motiven till offentliga investeringar med referenser till forskningen och vad den ger för information om vad som är en optimal nivå på den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

Det hävdas ibland i debatten att det svenska överskotts målet, som är ett mål för det finansiella offentliga sparandet, riskerar att leda till för låga offentliga investeringar i realkapital.² Denna fråga samt frågan om huruvida Sverige bör införa ett explicit kvantitativt mål för de offentliga investeringar eller inte behandlas också.

Faktaruta: Definitioner

Enligt regelverket för nationalräkenskaperna (NR) består den offentliga kapitalstocken av fasta tillgångar. Offentliga fasta bruttoinvesteringar definieras som anskaffande av fasta tillgångar. Bruttoinvesteringar minus avskrivningar (förslitning av befintlig kapitalstock) definieras som nettoinvesteringar. Underhåll och reparationer av befintlig kapitalstock räknas inte som investeringar.³ Kapitalstocken, mätt i absoluta termer, ökar bara om nettoinvesteringarna är positiva. Värdet på den offentliga sektorns kapitalstock är den reala förmögenheten och redovisas i löpande priser. Ordet real syftar här således inte till att en justering görs för prisförändringar över tid utan att stocken avser reala tillgångar och inte

finansiella. Förändringen av den reala förmögenheten mätt som andel av BNP bestäms av nettoinvesteringarnas storlek, värdeförändringar på kapitalstocken och BNP-tillväxten.

1.1 Avgränsningar

Syftet med denna bilaga är, som tidigare anförts, att förbättra redovisningen och analysen av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet. Det skulle dock kunna övervägas om inte också den offentliga sektorns utgifter för utbildning och forskning borde ses som, och därmed redovisas som, en form av offentlig investering. Ett sätt att höja humankapitalet i ett land är genom utbildning och forskning. Dessa faktorer anses också vara centrala för att stimulera framtida tillväxt. Konjunkturrådet skriver i sin rapport från 2012 att överskotts målet inte bara kan verka hämmande på de reala investeringarna utan också på investeringar i humankapital, då investeringar i humankapital ger upphov till stora kostnader på kort sikt medan de genererar avkastning som syns först på lite längre sikt.⁴ Även den offentliga sektorns utgifter för olika miljöinsatser skulle av liknande skäl kunna ses som en typ av investeringar.⁵

I denna bilaga avgränsas analysen och redovisningen till den offentliga sektorns investeringar i realkapital. Det kan dock i framtiden finnas skäl att bredda analysen till att även omfatta investeringar i humankapital och miljö, även om de inte definieras som offentliga investeringar i NR.⁶

⁴ Konjunkturrådet menar dock inte att målet i sig utgör en begränsning utan att målet kan bidra till ett politiskt beteende som missgynnar investeringar. Se vidare avsnitt 6.

⁵ Mycket talar också för att även andra offentliga utgifter kan ha ett högt investeringsinnehåll. Det gäller t.ex. utgifter för hälso- och sjukvård till den del som de framöver gör människor friskare och därmed mer produktiva och lyckliga.

⁶ NR följer för närvarande redovisningsregelverket ESA95. EU-kommissionen har föreslagit att det europeiska regelverket för ESA95 revideras och ersätts av ESA2010 i september 2014. De viktigaste förändringarna med påverkan på BNP och BNI är att kostnaderna för forskning och utveckling, samt varaktiga varor för försvarsändamål, ska redovisas som investeringar i stället för som förbrukning.

¹ Såväl Finanspolitiska rådet (2008, 2009, 2010, 2011), som Konjunkturrådet (2012) har kritiserat regeringen för en bristfällig redovisning av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstocker och reala förmögenhet.

² Se bl.a. Finanspolitiska rådets rapport 2008 och rapporten Enkla regler, svåra tider, behöver stabiliseringspolitiken förändras?, Konjunkturrådet, 2012.

³ Underhåll vidmakthåller befintliga kapitalföremåls funktionssätt och tillför inget nytt. Om ett kapitalföremål går sönder och repareras definieras detta inte som underhåll utan som reparation.

1.1.1 Dataproblem, jämförande data, m.m.

Det bör påpekas att det finns flera svårigheter med statistiken över offentliga investeringar och kapitalstockar. Stocken mäts inte utan beräknas genom att ackumulera investeringar minskat med en antagen kapitalförslitning. Värdet på stocken påverkas också av värdeförändringar. Det är vanskligt att göra en bedömning av vilken avskrivningssats som är rimlig. Det är också vanskligt att mäta stockens storlek och värdeförändringar då det inte finns någon marknadsvärdering av stora delar av tillgångarna. Det innebär att stora delar av stocken redovisas som s.k. bokfört värde i myndigheternas egen redovisning. Marknadsvärdet på infrastrukturstocken kan vara väsentligt annorlunda än det bokförda värdet. Om exempelvis en ort avfolkas minskar marknadsvärdet av vägar och järnvägar i området avsevärt, men det bokförda värdet minskar inte på samma sätt. Allt detta bidrar till att göra statistiken mycket osäker. Därför ska statistiken tolkas med försiktighet.

Vid en bedömning av hur offentliga investeringar och kapitalstockar utvecklas över tid kan slutsatserna variera beroende på vilka perioder som studeras. Ett problem med statistiken är att tillgången på historisk data varierar beroende på detaljeringsnivå, typ av investering och tillgångsslag. För de dataserier som redovisas i denna bilaga finns data från exempelvis 1950, 1980 respektive 1993. Utgångspunkten för redovisningen i bilagan är att redovisa data för hela den period för vilken data finns tillgänglig; med reservation för de brister som kan finnas i statistiken i långa tidsserier.

Redovisningen i denna bilaga tar sikte på de offentliga investeringarna och kapitalstocken. Ett problem vid en analys av bara de offentliga investeringarna är att vissa investeringar som tidigare gjordes av den offentliga sektorn nu i viss utsträckning i stället redovisas i privat sektor, framför allt beroende på kommunala bolagiseringar. En nedgång i de kommunala investeringarna är inte ett problem om det beror på att de i stället görs av kommunala bolag. Statistiken över de kommunala bolagens investeringar är dock bristfällig, vilket bidrar till att det är svårt att få en klar bild av vilken betydelse bolagiseringarna haft för förändringen av de kommunala investeringarna. Vid en vidare analys av huruvida de totala privata och

offentliga investeringarna i Sverige är för låga eller höga kan det av bl.a. detta skäl vara mer relevant att studera investeringsutvecklingen ändamålsfördelad i stället för sektorsfördelad.⁷ Denna bilaga är dock begränsad till de offentliga investeringarna.

1.1.2 Jämförelser med andra länder

Ett sätt att bilda sig en uppfattning om nivån på de offentliga investeringarna i Sverige är att jämföra den med andra länder. Vid tolkning av de diagram och tabeller i denna bilaga som visar jämförelser mellan olika länder är det dock viktigt att känna till att det kan finnas betydande brister i jämförbarheten i statistiken mellan olika länder. För att minska detta problem vid sådana jämförelser redovisas i denna bilaga, i möjligaste mån, enbart statistik hämtad från en och samma datakälla.

Huruvida investeringsnivån i Sverige är hög eller låg jämfört med andra länder kan också variera beroende på vilka länder som Sverige jämförs med. I denna bilaga jämförs Sverige framför allt med övriga nordiska länder, USA och euroområdet. Jämförelsen med övriga nordiska länder motiveras av att dessa kan anses likna Sverige på många sätt, exempelvis när det gäller ekonomisk struktur och samhällsbyggnad. Jämförelsen med USA görs i syfte att jämföra investeringsnivån i Sverige med ett land som historiskt anses ha haft en god ekonomisk tillväxt. Jämförelsen med euroområdet görs i syfte att jämföra investeringsnivån i Sverige med genomsnittet för en grupp av länder som inte är alltför avvikande från Sverige avseende ekonomisk struktur och politik i stort. För fullständighets skull görs också en jämförelse med samtliga OECD-länder och andra europeiska länder. I den gruppen finns dock ett flertal länder som befinner sig i en upphämtningsfas, med eftersatt infrastruktur och små offentliga sektorer och därmed med stora investeringsbehov, vilket gör en sådan jämförelse mindre meningsfull på aggregerad nivå.

Huvudsyftet med denna bilaga är att förbättra redovisningen och analysen av de offentliga

⁷ Se vidare rapporten Enkla regler, svåra tider, behöver stabiliseringspolitiken förändras?, Konjunkturrådet, 2012.

investeringarna utifrån i första hand nationalräkenskapsdata. En stor del av de offentliga investeringarna utgörs dock av infrastrukturinvesteringar. Vid en jämförelse av infrastrukturinvesteringar mellan olika länder är det ett problem att det i NR inte görs någon uppdelning av privata respektive offentliga infrastrukturinvesteringar. Då just infrastrukturinvesteringarna varit föremål för debatt i Sverige görs i bilagan också en jämförande analys av infrastrukturinvesteringarna mellan olika länder, även om dessa inte nödvändigtvis är klassificerade som just offentliga investeringar. Då det inte är meningsfullt att göra en sådan analys utan att ta hänsyn till de initiala kapitalstockarna nedbrutna på olika sätt, måste med nödvändighet även data från andra statistikkällor än NR användas. För detta ändamål används i huvudsak data från Eurostat och från OECD-baserade International Transport Forum.

2 Varför är det viktigt att noga följa utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och reala förmögenhet?

Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock är viktig av åtminstone tre skäl.

- Den offentliga sektorn är i behov av realkapital för att kunna producera offentliga tjänster inom bl.a. skola, vård och omsorg. Byggnader för skolor, förskolor, sjukhus och äldreboende är viktiga produktionsfaktorer i produktionen av offentliga välfärdstjänster. Om denna kapitalstock urholkas finns en risk att detta påverkar den offentliga sektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster negativt.
- Den offentliga kapitalstocken är en förutsättning för tillväxt i hela ekonomin. Forskningen visar att det finns en koppling mellan infrastrukturinvesteringar och tillväxt men att effekterna är beroende av de specifika omständigheterna. Det är därför av vikt att de offentliga investeringarna är samhällsekonomiskt lönsamma så att utvecklingen av kapitalstocken gynnar tillväxten i ekonomin.

- Fördelningen mellan olika generationer kan granskas ur ett rättviseperspektiv. Om den offentliga sektorns reala tillgångar byggs upp under en period men tillåts erodera på grund av bristande underhåll eller för små nyinvesteringar under senare perioder, sker en överföring från tidigare generationer till senare. En sådan överföring kan ifrågasättas ur ett generationsrättviseperspektiv.

2.1 Vad säger forskningen?

Det är svårt att avgöra hur stora investeringarna eller kapitalstockarna bör vara. Trots att detta är en viktig fråga, inte minst för kopplingen till ekonomisk tillväxt, finns inte mycket konkreta råd att hämta från forskningen. Det finns endast lite och spridd vägledning om den optimala investeringsnivån. Det gäller för såväl landets samlade investeringar som de delar den offentliga sektorn står för.

2.1.1 Teori om optimal kapitalstock

Det finns en teoretisk risk att en ekonomi investerar för mycket (lite) och därmed bygger upp en alltför stor (liten) kapitalstock. Ibland talas i detta sammanhang om s.k. dynamisk ineffektivitet och s.k. dynamisk effektivitet. Det betyder att de investeringar som krävs på marginalen, för att motverka att kapitalstocken förfaller, är större (mindre) än den extra produktion som dessa ger upphov till.⁸ Flera bedömare har försökt att undersöka om olika ekonomier är dynamiskt effektiva. Det är dock svårt att i praktiken avgöra om investeringarna ligger på en optimal nivå.⁹

När investeringsbeslut ska fattas handlar det också om medborgarnas preferenser. Hur ser nuvarande generationer på högre investeringar i dag i utbyte mot högre framtida konsumtion för

⁸ Se rapporten Enkla regler, svåra tider, behöver stabiliseringspolitiken förändras?, Konjunkturrådet, 2012.

⁹ Abel, A., G. Mankiw, L. Summers och R. Zeckhauser (1989), Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence, Review of Economic Studies 56(1), s. 1–19. Barbie, M., M. Hagedorn och A. Kaul (2004), Assessing Aggregate Tests of Efficiency for Dynamic Economies, Topics in Macroeconomics 4(1), Article 16.

kommande generationer? En sådan omfördelning mellan generationer kan dock ifrågasättas ur ett rättviseperspektiv.

Enligt Konjunkturrådet kan det finnas skäl för att investeringsnivån bör variera över tiden och mellan länder. Rådet menar att det är motiverat med höga investeringar om dagens kapitalstock av någon anledning är ovanligt låg eller om kapital väntas bli mer användbart i framtiden. En ovanligt låg kapitalstock kan exempelvis bero på att kapital har förstörts i en naturkatastrof eller att investeringar har varit eftersatta under en längre tidsperiod. Framtida kapital kan väntas bli mer användbart om antalet personer i arbetsför ålder väntas växa, eller om landet väntas bli mer produktivt exempelvis på grund av snabb teknologisk utveckling.

2.1.2 Kostnadsnyttoanalyser som alternativ

Ett alternativ till att bedöma vad som är en optimal nivå på de offentliga investeringarna och kapitalstocken är att med hjälp av s.k. kostnadsnyttoanalyser undersöka om enskilda investeringsprojekt är motiverade. Av en studie som utförts av de modeller för samhällsekonomisk analys som används i dag, deras roll i beslutsfattandet kring infrastrukturinvesteringar och konsekvenser för den samhällsekonomiska effektiviteten i resursanvändningen framgår bl.a. att:

- det finns en tendens till att beslut tas som leder till stora och dyra byggen framför billigare lösningar som ändå hanterar de akuta problemen,
- fel investeringsprojekt genomförs,
- balansen mellan investeringar och drift och underhåll blir felaktig, samt att
- möjligheten att förändra regler om exempelvis hastighetsbegränsning eller fordonsvikt, eller införandet av ekonomiska styrmedel som trängselavgifter, kilometer-skatter etc., inte i tillräckligt hög utsträckning vägs mot mer kostsamma

investeringar för att hantera uppkomna problem.¹⁰

En ofta återkommande kritik är att kostnadsnyttoanalyser inte fullt ut beaktar regionala effekter på bl.a. produktivitet, sysselsättning och inkomster.

2.1.3 Sambandet mellan infrastruktur och tillväxt

Av forskningslitteraturen kan man sluta sig till att det finns en koppling mellan infrastrukturinvesteringar och tillväxt, men att effekterna är beroende av de specifika omständigheterna.¹¹ Det är huvudsakligen två ansatser som används när sambandet mellan infrastruktur och tillväxt studeras. Den första är en makroekonomisk produktionsfunktionsansats, där infrastrukturinvesteringarna påverkar den offentliga kapitalstocken, som i sin tur påverkar företagets produktion och därmed BNP-tillväxten. Den andra ansatsen är en mikroekonomisk kostnadsfunktionsansats där infrastrukturinvesteringarna antas sänka kostnaderna i företagen. Valet av ansats beror på vad som ska studeras. Ofta visar produktionsfunktionsansatsen på större effekter på BNP-tillväxten av investeringar än kostnadsfunktionsansatsen. En annan slutsats som framförts i forskningslitteraturen är att effekten av infrastrukturinvesteringar över ett längre historiskt perspektiv har avtagit. För mogna och utvecklade ekonomier antyder resultaten att investeringar i infrastruktur ger betydligt lägre avkastning.¹² Detta beror sannolikt i stor

¹⁰ Nilsson, J.-E., R. Pyddoke, M. Andersson, F. Hansen, G. Isacson, G. Lindberg och L. Nehagen (2009), Infrastrukturpolitik på samhällsekonomisk grund, VTI rapport.

¹¹ Hultcrantz och Isacson (2004), Infrastruktur och tillväxt – en litteraturöversikt, Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI notat 28-2004). För kopplingen i stort mellan offentligt kapital och tillväxt, se Aschauer, D.A. (1989), Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* (23), s. 177–200 och Haan, Romp och Sturm (2007), *Public Capital and Economic Growth: Key Issues for Europe*, note prepared for the IMF International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships in Budapest on March 7–8, 2007.

¹² Anderstig, C. och Johansson, B., *Infrastruktur, produktivitet och tillväxt – En kunskapsöversikt*, Institutionen för Infrastruktur och samhällsplanering, KTH, 1996.

utsträckning på att infrastrukturen i dessa länder redan är välutvecklad, men bör också vara kopplat till vilka typer av branscher som bidrar mest till ekonomins utveckling.

Varken produktionsfunktionsansatsen eller kostnadsfunktionsansatsen kan ge ett svar på frågan om det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att öka infrastrukturinvesteringarna generellt. Det finns flera skäl för detta, bl.a. att nivån på marginalavkastningen på ytterligare investeringar kan avvika kraftigt jämfört med avkastningen på tidigare genomförda investeringar.

Sammanfattningsvis finns det således teorier utvecklade om optimal kapitalstock för att bestämma optimal storlek på investeringar, och även empiriska modeller för att bestämma infrastrukturinvesteringarnas effekt på tillväxten. Det är dock svårt att i praktiken utifrån dessa teorier och modeller dra några klara policyslutsatser om vad som är en optimal nivå på de offentliga investeringarna och kapitalstocken.

2.2 Bör den offentliga kapitalstocken öka i takt med BNP?

Utvecklingen av investeringar, kapitalstock och real förmögenhet redovisas regelmässigt som andel av BNP. Det finns flera fördelar med att redovisa dessa storheter på detta sätt, bl.a. underlättas jämförelser med andra länder och över tid. Det hävdas också i den politiska debatten att den offentliga kapitalstocken, inklusive infrastrukturstocken, bör växa i takt med just BNP eller t.o.m. öka som andel av BNP. Argument som brukar föras fram i detta sammanhang är att belastningen på det offentliga realkapitalet normalt utvecklas linjärt med aktiviteten i ekonomin. Om det dessutom sker en viss inrikes omflyttning av befolkning och ekonomisk aktivitet bör tillväxten i kapitalstocken vara något högre än BNP-tillväxten för att klara den ökande belastningen på tillväxtregionerna. En sjunkande offentlig kapitalkvot anses ur detta perspektiv inte heller vara förenlig med en långsiktigt hållbar finanspolitik och en nedmontering av infrastrukturen som inte gagnar framtida generationer kan ifrågasättas ur ett rättviseperspektiv.

I ekonomiska modeller är det ett vanligt antagande att den offentliga kapitalstocken, i

långsiktig jämvikt, utgör en konstant andel av BNP. Ett argument till stöd för detta är att den privata kapitalstocken, som ju bör vara optimalt vald utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv, i många länder (bl.a. USA) har tenderat att växa i samma takt som BNP.¹³

Det finns således ett antal argument som talar för att den offentliga kapitalstocken bör växa i takt med BNP. Det finns samtidigt ett antal argument som talar emot det. I BNP-tillväxten finns det både en effekt av volymförändring och en effekt av kvalitetsförbättring. Som ett exempel på en kvalitetsförbättring kan nämnas att en genomsnittlig mobiltelefons kvalitet har höjts det senaste decenniet och därmed bidragit till att BNP ökat. Med hänseende till mängden varor som måste transporteras har dock inget förändrats. Sett ur detta perspektiv kan det vara relevant att inte bara relatera infrastrukturstocken till BNP utan också till befolkningsutvecklingen.¹⁴

Under rimliga förutsättningar är det orealistiskt att anta att den offentliga kapitalstocken ska utgöra en konstant andel av reala BNP. Offentliga lokaler kan ses som ett nödvändigt komplement till arbetskraft i produktionen av offentliga välfärdstjänster. Om löneökningarna i offentlig sektor följer dem i den privata sektorn samtidigt som produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn är lägre än den i den privata, kommer relativpriset på offentliga välfärdstjänster att öka över tiden. Detta innebär att de offentliga välfärdstjänsterna, och därmed också de offentliga lokalerna, över tiden måste utgöra en minskande andel av reala BNP för att inte skatteuttaget ska behöva höjas kontinuerligt över tiden. Detta innebär dock inte att välfärdstjänsterna inte kan utgöra en konstant andel av nominella BNP över tiden.

¹³ De offentliga investeringarna skiljer sig dock i stor utsträckning från de privata. Om offentliga investeringar i huvudsak är motiverade för att kompensera för marknadsmisslyckanden är det inte självklart att den offentliga kapitalstocken ska växa i samma takt som den privata.

¹⁴ Behovet av framtida infrastruktur kommer sannolikt också att förändras i takt med tjänstesamhällets framväxt.

2.2.1 Jämförelse av investeringsnivåer mellan olika länder mätt som andel av BNP

Det är inte okomplicerat att jämföra investeringsnivåer mellan olika länder mätt som andel av BNP. För det första finns det ett antal statistiska problem som bidrar till att försvåra en sådan jämförelse. För det andra skiljer sig länder åt i många olika egenskaper, t.ex. avseende ekonomisk mognadsgrad, geografisk yta och befolkningsstorlek. Under vissa perioder, t.ex. när ett lands offentliga sektor och infrastruktur byggs ut, är det rimligt att investeringsvolymen är större än under andra perioder. Det är därför viktigt att inte bara jämföra investeringsvolymerna mellan olika länder utan också beakta storleken på den initiala kapitalstocken. För ett land som under en längre period byggt upp sin kapitalstock kan det vara motiverat med en nedväxling av investeringsvolymerna under en ganska lång period. Ett land med stor geografisk yta kan ha behov av en större infrastruktur och större bruttoinvesteringar jämfört med ett annat likvärdigt land med en mindre yta. En stor befolkning kan innebära ett större behov av en mer utbyggd infrastruktur än en liten befolkning. I länder med en stor inflyttning till tillväxtregioner kan under en viss period behov av större investeringar uppkomma jämfört med andra, i övrigt likvärdiga, länder utan en sådan omflyttning av invånare.

När man jämför infrastrukturinvesteringar mellan olika länder är det en försvårande omständighet att dessa, i vissa länder, i stor utsträckning utförs av den privata sektorn och inte särredovisas. Vid sidan av brister i statistiken bidrar dessa skillnader till att en jämförelse av investeringsvolymerna mellan olika länder på en aggregerad nivå försvåras, och att det därför inte genom att göra sådana enkla jämförelser går att dra några säkra slutsatser om investeringsnivån i Sverige är välavvägd eller inte. Det är viktigt att de slutsatser som dras utifrån redovisningen i denna bilaga görs med hänsyn tagen till dessa problem.

Analysen ovan talar också för att det med stor sannolikhet inte är samhällsekonomiskt optimalt att sätta upp enkla mål för de offentliga investeringarna uttryckta som andel av BNP (se vidare avsnitt 6). Med ett sådant enkelt mål riskerar investeringar som inte är samhällsekonomiskt lönsamma att genomföras. Det finns dock fortfarande skäl att löpande följa

investeringarnas utveckling över tid som andel av BNP samt ställa dem i relation till andra jämförbara länder mätt på detta sätt. Det är dock viktigt att en sådan enkel analys kompletteras med andra jämförelsekriterier.

2.3 Slutsatser

Även om det finns flera teorier och empiriska modeller för de offentliga investeringarna ger de inga klara policyslutsatser om vad som är en optimal nivå på investeringarna. Det finns argument både för och emot att den offentliga kapitalstocken ska växa nominellt i takt med BNP. Under vissa perioder kan det vara motiverat att kapitalstocken ökar snabbare än BNP; under andra perioder bör den öka långsammare än BNP. Det finns argument som talar för att investeringarna vid vissa tillfällen bör följa befolkningsutvecklingen närmare än BNP. Vid en jämförelse av investeringarna över tid och mellan länder underlättar det dock om investeringarna relateras till BNP. En sådan redovisning bör dock kompletteras med en redovisning som relaterar till befolkningsutvecklingen; det gäller i synnerhet för investeringar i lokaler som behövs för produktion av välfärdstjänster och för infrastrukturinvesteringar. Utifrån en sådan samlad redovisning går det att bilda sig en uppfattning om varför investeringarna har utvecklats på ett visst sätt vid olika perioder i ett land och om utvecklingen verkar vara motiverad eller inte.

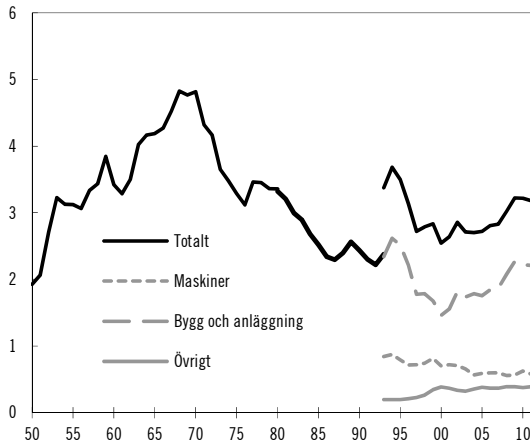
3 Utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar

Den offentliga sektorns investeringar steg som andel av BNP under två decennier, från knappt 2 procent 1950 till knappt 5 procent 1970. Därefter sjönk andelen till ca 2,5 procent i mitten av 1980-talet (se diagram 3.1). Investeringarna som andel av BNP har stigit något de senaste åren och motsvarade 2011 drygt

3 procent.¹⁵ Bygg- och anläggningsinvesteringarna, som är den investeringsgrupp som har längst avskrivningstid, har ökat som andel av BNP sedan millennieskiftet.

Diagram 3.1 Offentliga investeringar som andel av BNP i löpande priser

Procent



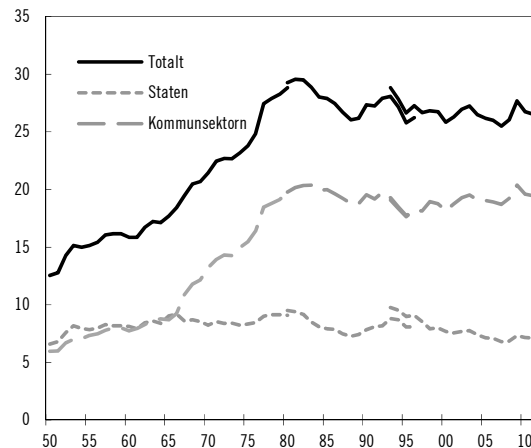
Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring till tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökningen av investeringsandelen under 1950- och 1960-talet är en spegling av uppbyggnaden av den offentliga sektorn och välfärdsstaten. För att producera välfärdstjänster behövs en kapitalstock för byggnader m.m. Infrastrukturen byggdes också ut under denna period. År 1950–1980 steg den offentliga konsumtionen som andel av BNP från 12,5 procent till knappt 30 procent (se diagram 3.2). Efter denna uppbyggnadsfas har den offentliga konsumtionen utgjort en förhållandevis stabil andel av BNP och behovet av investeringar har därför varit lägre då kapitalstocken är anpassad till den önskade produktionsvolymen av välfärdstjänster.

Diagram 3.3 visar att en liknande utveckling också kan ses i de privata investeringarna. Dessa investeringar steg som andel av BNP fram till omkring 1970. Efter detta minskade andelen fram till överhettningen i slutet av 1980-talet, då den ökade markant, för att sedan falla kraftigt under den ekonomiska krisen på 1990-talet.

Diagram 3.2 Offentlig konsumtion i stat- och kommunsektorn som andel av BNP i löpande priser

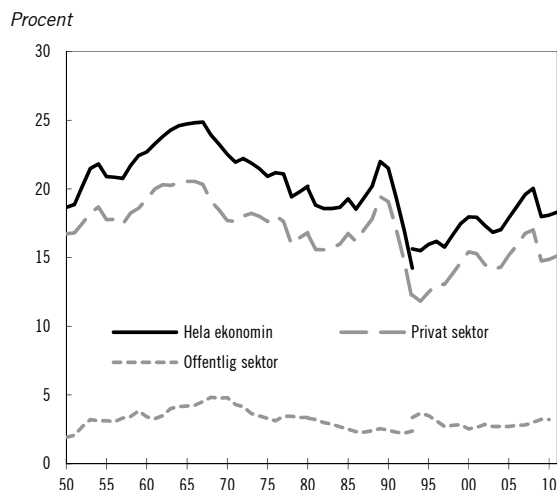
Procent



Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring till tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

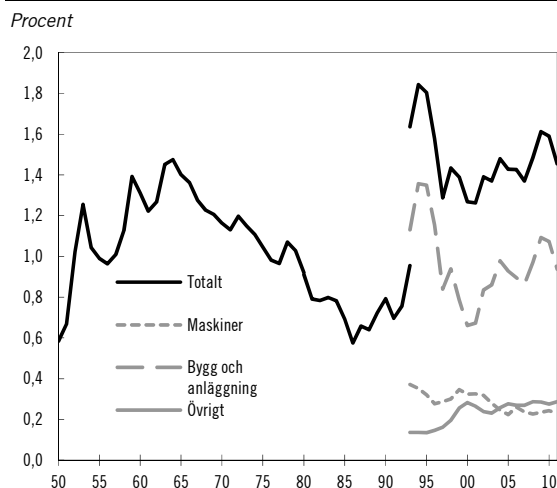
Det är viktigt att komma ihåg att i takt med att bolagisering av offentliga verksamheter har blivit mer utbredd, har också investeringar som tillkommit i dessa bolag i NR bokförts i den privata sektorn i stället för i den offentliga sektorn. Den lägre investeringsandelen kan således dels förklaras av att den offentliga sektorn inte längre växer som andel av den samlade ekonomin, dels av att offentlig verksamhet i en tilltagande omfattning bolagiserats. Även privatiseringar i utförandet bidrar till detta.

¹⁵ I många diagram finns ett tidsseriebrott 1993. Detta har flera förklaringar. En förklaring är att investeringsbegreppet har ändrats så att vissa varor som tidigare räknats som insatsvaror i stället klassas som investeringar. Tidigare betraktades varor som används mer än tre år som investeringar; numera klassificeras varor som används mer än ett år som investeringar. Från 1993 och framåt klassas även programvara som investeringsvara. Ytterligare en skillnad är att Banverkets tillgångar fr.o.m 1993 redovisas i staten, till skillnad från tidigare då de återfanns i näringslivet som en del av Affärsverket Statens Järnvägar. Överflyttningen av Banverket motverkas dock något av bolagiseringen av Byggnadsstyrelsen.

Diagram 3.3 Investeringar i privat och offentlig sektor som andel av BNP i löpande priser

Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring till tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

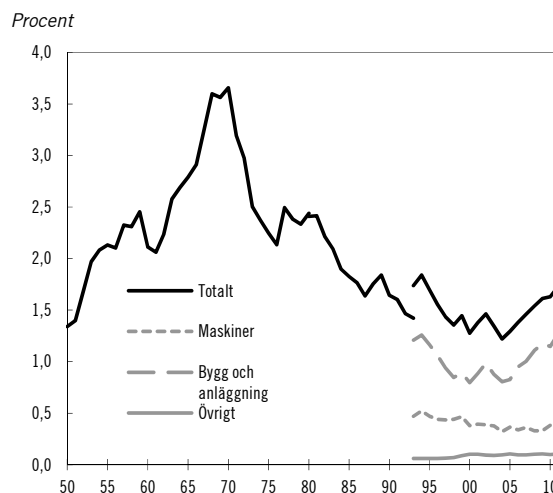
I staten ökade investeringarna som andel av BNP fram till mitten av 1960-talet och därefter minskade andelen till andra halvan av 1980-talet. Under krisen på 1990-talet ökade de statliga investeringarna som andel av BNP återigen och sjönk därefter, för att under 2000-talet trendmässigt öka (se diagram 3.4). Andelen statliga investeringar i bygg och anläggning har ökat under den senaste tioårsperioden, medan andelen investeringar i maskiner och övrigt har legat på en i stort sett oförändrad nivå.

Diagram 3.4 Investeringar i staten som andel av BNP i löpande priser

Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring till tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

I kommunsektorn ökade investeringarna som andel av BNP kraftigt i slutet av 1960-talet för att därefter snabbt falla tillbaka (se diagram 3.5). Utöver uppbyggnaden av kommunal service kan

det ha funnits speciella anledningar till denna utveckling. Av strategiska skäl kan många kommuner ha valt att lånefinansiera stora investeringar inför 1970-talets kommun-sammanslagningar. Kommuner som skulle slås samman med andra kommuner hade starka incitament till ett sådant beteende. Incitamenten var extra starka för mindre kommuner som slogs ihop med större. Genom att investera i reala tillgångar som t.ex. badhus och skolor knöts den framtida kommunala konsumtionen till invånarna i den tidigare kommunen, medan de framtida lånekostnaderna övervältrades på alla invånare i hela den sammanslagna kommunen.¹⁶ Nedgången i investeringsandelen sedan 1970 kan förklaras av att kapitalstocken då var väl utbyggd och att lägre investeringar som andel av BNP krävts för att upprätthålla kapitalstocken

Diagram 3.5 Investeringar i kommunsektorn som andel av BNP i löpande priser

Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring till tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Under de senaste åren kan man se en tendens till en ny ökning av investeringarna i kommunsektorn. Konjunkturinstitutet skriver i Konjunkturläget för december 2011 att de stora resurstillskotten som staten försåg kommunsektorn med i samband med den senaste konjunkturedgången är en möjlig förklaring till ökningen av investeringarna. Enligt Konjunktur-

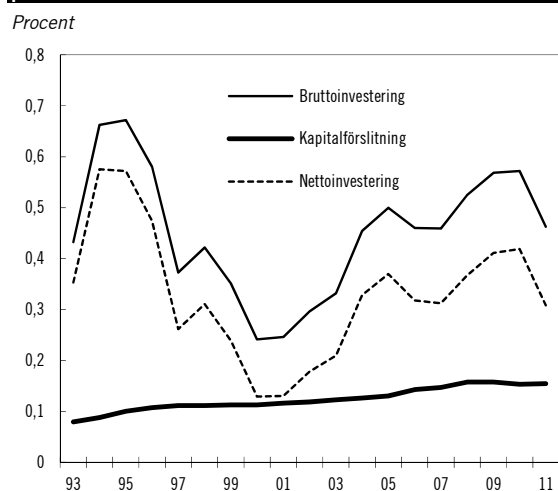
¹⁶ Se B. Tyrefors Hinnerich, Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?, Journal of Public Economics, 2009.

institutet användes detta tillskott i kommunernas kassor endast delvis till konsumtion.¹⁷

3.1 Infrastruktur: Investeringar i järnväg och väg

I mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna¹⁸ i järnväg betydligt större än dess kapitalförslitning (se diagram 3.6). Investeringarna sjönk som andel av BNP mot millennieskiftet för att därefter återigen ha en uppåtgående trend. Bruttoinvesteringarna har varje år varit högre än kapitalförslitningen, dvs. nettoinvesteringarna har varit positiva.¹⁹

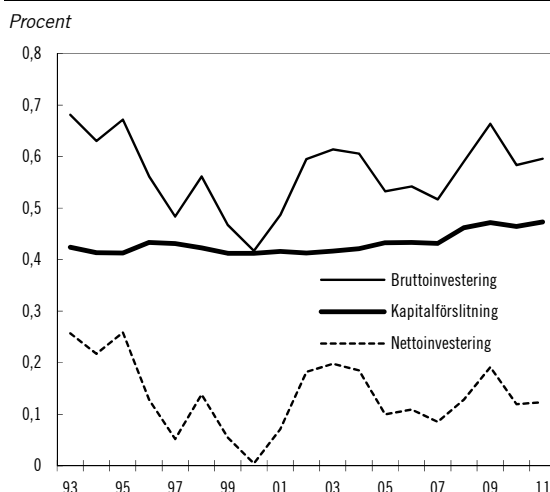
Diagram 3.6 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnväg som andel av BNP i löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån.

Bruttoinvesteringarna i väg som andel av BNP har i snitt varit högre än i järnväg 1993–2011, men kapitalförslitningen är betydligt högre för vägar än för järnväg, vilket innebär att nettoinvesteringarna i väg varit lägre än i järnväg. Detta illustreras av diagram 3.7.

Diagram 3.7 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i väg som andel av BNP i löpande priser



Anm.: Både stat och kommunsektor är inkluderade.
Källa: Statistiska centralbyrån.

3.2 Totala utgifter för infrastruktur

Att enbart redovisa investeringar som andel av BNP ger en förenklad bild, eftersom stora förändringar i BNP kan ge upphov till förändringar i andelen som inte relaterar till de ursprungliga ambitionerna i investeringspolitiken. Diagram 3.8 visar de totala utgifterna, i fasta priser inklusive nettoupplåning²⁰, som utgått till järnväg och väg under de senaste åren. Detta visar på de satsningar regeringarna under åren har gjort på infrastrukturen.

¹⁷ Konjunkturläget december 2011, Konjunkturinstitutet.

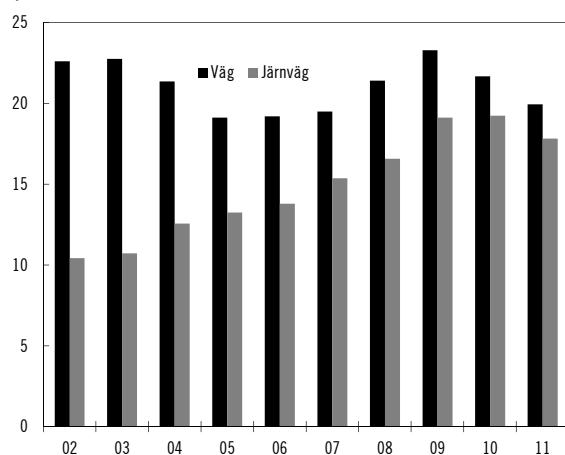
¹⁸ Med ordet investeringar avses i denna bilaga och många andra ekonomiska texter fasta bruttoinvesteringar. Om kapitalförslitningen dras från bruttoinvesteringarna erhålls nettoinvesteringarna.

¹⁹ Förmodligen är den huvudsakliga anledningen till minskningen mellan 2010 och 2011 att investeringarna i sista etappen av Botniabanan (Ådalsbanan) avslutades.

²⁰ Nettoupplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering. Nettoupplåningen var i genomsnitt 1,6 miljarder kronor per år för 2002–2006 respektive -1,2 miljarder kronor för 2007–2011.

Diagram 3.8 Totala utgifter för väg och järnväg, fasta priser

Miljarder kronor



Anm.: Utfallsdata avseende banhållnings- respektive väghållningsanslag samt nettouplåning omräknat till fasta priser. Prisindex investeringar och reparation/underhåll (bygg- och anläggningsarbeten), Statistiska centralbyrån, basår 2010. Preliminärt utfall för år 2011. Investeringar för Botniabanan AB ingår inte i underlaget.

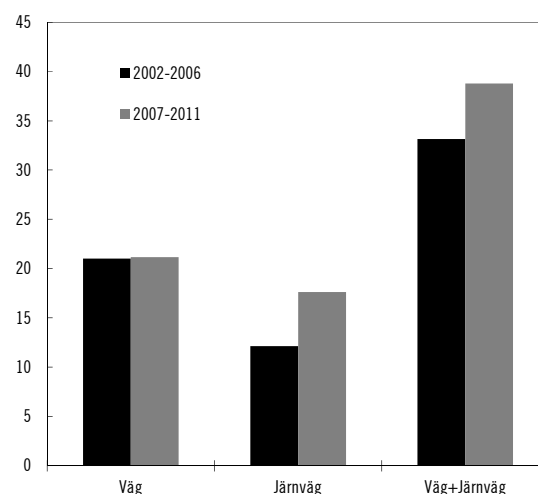
Källor: Trafikverket och Statistiska centralbyrån.

För järnväg har de totala utgifterna varit klart högre under åren efter 2006 än i början av 2000-talet.²¹ För väg var utgifterna över 20 miljarder kronor fram till 2005, för att sedan sjunka. Efter 2007 har de stigit och återigen varit runt 20 miljarder kronor.

Både för väg och järnväg har de totala utgifterna varit högre i genomsnitt 2007–2011 än 2001–2006 (se diagram 3.9). Snittet för satsningar på vägar under den senaste femårsperioden har legat 0,2 miljarder kronor högre. När det gäller järnvägar avsattes i genomsnitt 5,5 miljarder kronor mer.

Diagram 3.9 Totala utgifter för väg och järnväg, i genomsnitt 2002–2006 och 2007–2011, fasta priser

Miljarder kronor



Anm.: Utfallsdata avseende banhållnings- respektive väghållningsanslag samt nettouplåning omräknat till fasta priser. Prisindex investeringar och reparation/underhåll (bygg- och anläggningsarbeten), Statistiska centralbyrån, basår 2010. Preliminärt utfall för år 2011. Investeringar för Botniabanan AB ingår inte i underlaget.

Källor: Trafikverket och Statistiska centralbyrån.

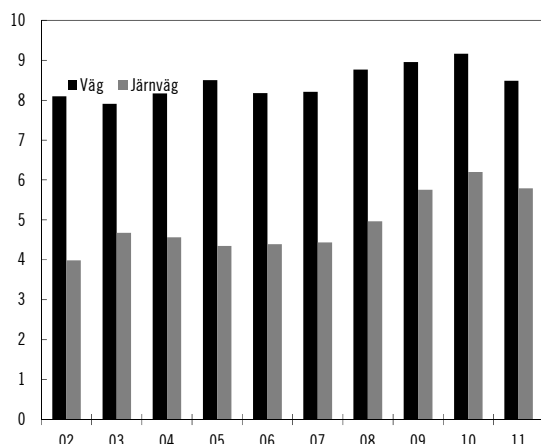
3.3 Utgifter för underhåll av infrastruktur

För att få en mer komplett bild av infrastrukturen i ett land är det viktigt att ta hänsyn till underhåll av den befintliga infrastrukturstocken. Underhåll räknas inte som investeringar, men är viktigt för en väl fungerande infrastruktur. Som tidigare nämnts är det i sammanhanget intressant att redovisa olika regeringars utgifter för infrastruktur under de senaste åren, då detta ger en bild av deras satsningar. Diagram 3.10 visar att utgifterna för underhåll av järnväg och väg i fasta priser, trendmässigt har varit högre under åren efter 2006 än under åren före.

²¹ Se fotnot 19 för en möjlig förklaring till minskningen år 2011.

Diagram 3.10 Totala utgifter för underhåll av väg och järnväg, fasta priser

Miljarder kronor



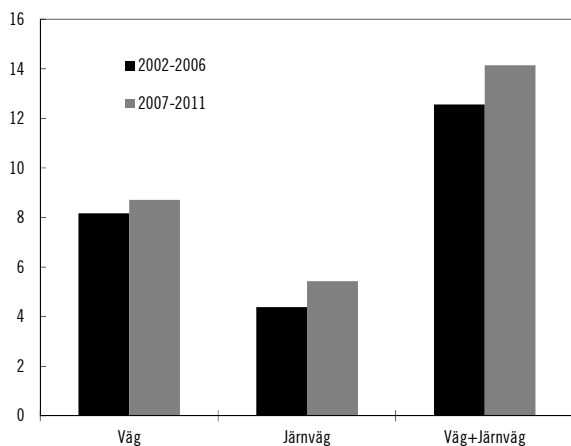
Anm.: Utfallsdata avseende banhållnings- respektive väghållningsanslag samt nettouplåning omräknat till fasta priser. Prisindex investeringar och reparation/underhåll (bygg- och anläggningsarbeten), Statistiska centralbyrån, basår 2010. Preliminärt utfall för år 2011. Investeringar för Botniabanan AB ingår inte i underlaget.

Källor: Trafikverket och Statistiska centralbyrån.

Diagram 3.11 visar att genomsnittet av anslagen till underhåll av väg och järnväg 2007–2011 varit högre än genomsnittet av anslagen 2002–2006.

Diagram 3.11 Totala utgifter för underhåll av väg och järnväg, i genomsnitt 2002–2006 och 2007–2011, fasta priser

Miljarder kronor



Anm.: Utfallsdata avseende banhållnings- respektive väghållningsanslag samt nettouplåning omräknat till fasta priser. Prisindex investeringar och reparation/underhåll (bygg- och anläggningsarbeten), Statistiska centralbyrån, basår 2010. Preliminärt utfall för år 2011. Investeringar för Botniabanan AB ingår inte i underlaget.

Källor: Trafikverket och Statistiska centralbyrån.

Genomsnittet av utgifterna för underhåll av vägar ökade från 8,2 miljarder kronor 2002–2006 till 8,7 miljarder kronor 2007–2011, vilket är en ökning med 0,5 miljarder. För underhåll av järnväg ökade utgifterna med 1 miljard kronor från 4,4 till 5,4 miljarder kronor.

3.4 Investeringar i ett internationellt perspektiv

Som andel av BNP har de offentliga investeringarna minskat både i Sverige och i andra OECD-länder 1970–2010 (se tabell 3.1). Under 1970-talet var OECD-genomsnittet 4,7 procent och Sverige var med ett genomsnitt på 5,4 procent ett av länderna med störst offentliga investeringar. Enligt rangordningen var detta den fjärde högsta andelen bland de redovisade länderna och den högsta andelen bland de europeiska länderna. Även på 1980-talet låg Sverige högt upp på listan, för att sedan sjunka i rangordningen under de senaste årtiondena.

Tabell 3.1 Offentliga investeringar som andel av BNP i löpande priser, OECD-länder 1970–2010

Procent				
Land	70-tal	80-tal	90-tal	00-tal
Australien	4,3 (11)	3,6 (9)	3,1 (12)	3,2 (11)
Österrike	4,9 (6)	3,6 (8)	2,7 (16)	1,2 (22)
Belgien	4,6 (7)	3,4 (13)	1,8 (21)	1,7 (20)
Kanada	3,5 (18)	2,8 (17)	2,6 (17)	3,0 (14)
Danmark	3,7 (15)	2,3 (19)	1,8 (22)	1,9 (19)
Finland	3,6 (16)	3,5 (11)	3,0 (14)	2,6 (17)
Frankrike	3,5 (19)	3,2 (15)	3,2 (9)	3,1 (12)
Tyskland	...	..	2,3 (19)	1,6 (21)
Grekland	...	...	3,0 (13)	3,3 (9)
Island	4,4 (10)	3,6 (7)	4,0 (4)	3,6 (7)
Irland	..	...	2,4 (18)	3,9 (4)
Japan	9,1 (1)	7,7 (1)	7,6 (1)	5,0 (2)
Korea	4,1 (12)	4,3 (4)	5,1 (2)	5,4 (1)
Nederländerna	4,6 (8)	3,5 (10)	3,2 (11)	3,4 (8)
Nya Zeeland	8,7 (2)	7,1 (2)	3,5 (6)	4,8 (3)
Norge	4,5 (9)	3,4 (12)	3,4 (7)	3,0 (13)
Spanien	2,5 (20)	3,2 (16)	3,9 (5)	3,6 (6)
Sverige	5,4 (4)	4,0 (5)	3,2 (10)	2,9 (15)
Turkiet	6,1 (3)	7,0 (3)	4,6 (3)	3,7 (5)
Storbritannien	5,0 (5)	2,3 (20)	2,2 (20)	2,0 (18)
USA	3,6 (17)	3,6 (6)	3,3 (8)	3,3 (10)
Euroområdet (15 länder) ²²	3,8 (14)	3,2 (14)	2,8 (15)	2,6 (16)
Förbundsrepubliken Tyskland	4,0 (13)	2,8 (18)	...	....
Medelvärde	4,7	3,9	3,3	3,1

Anm.: Inom parentes anges ländernas rangordning under respektive årtionde, från högst andel offentliga investeringar till lägst.

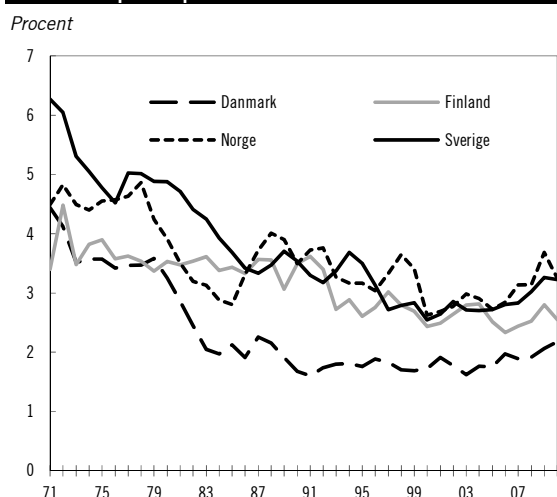
Källa: OECD Economic Outlook no 90.

²² Här ingår de 15 OECD-länder som även ingår i euroområdet.

Under 1990- och 2000-talet finns Sverige på plats 10 respektive 15 av 22 länder, och har således legat strax under OECD-genomsnittet i fråga om investeringsnivå.

Jämför man med de nordiska länderna över tid har Sverige emellertid haft en hög andel offentliga investeringar (se diagram 3.12). Det är tydligt att Sveriges investeringsvolym, även under de senaste åren, står sig väl i förhållande till övriga Norden.

Diagram 3.12 Offentliga investeringar i Norden som andel av BNP i löpande priser



Anm.: Före år 1993 överensstämmer inte den svenska serien med den som redovisas i diagram 3.1. Det beror på att OECD har gjort vissa egna beräkningar. Källa: OECD Economic Outlook no 90.

I genomsnitt utgjorde de offentliga investeringarna i Sverige 1970–2010 3,8 procent av BNP. Av tabell 3.2 framgår att detta är den högsta andelen bland de nordiska länderna.

Tabell 3.2 Offentliga investeringar 1970–2010 som andel av BNP

Procent

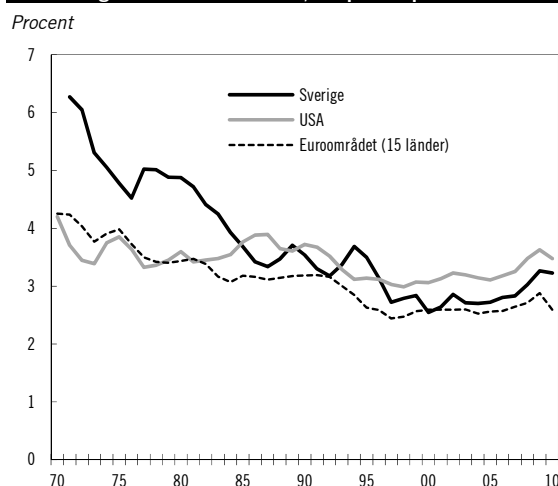
	Genomsnitt 1970-2010
Sverige	3,8
Norge	3,6
Danmark	2,4
Finland	3,2
Euroområdet	3,1
USA	3,4

Källa: OECD Economic Outlook no 90.

Även jämfört med USA och euroområdet har de offentliga investeringarna som andel av BNP varit höga i Sverige. I euroområdet motsvarade de offentliga investeringarna i genomsnitt 3,1 procent av BNP 1970–2010. I USA var investeringarna under samma period något högre

än i Europa och motsvarade i genomsnitt 3,4 procent av BNP, vilket dock är något lägre än i Sverige. Historiskt sett har Sveriges offentliga investeringar varit högre än USA:s och euroområdets under en lång tidsperiod, men sedan mitten av 1990-talet har USA investerat en något större andel av BNP (se diagram 3.13).

Diagram 3.13 Offentliga investeringar i Euroområdet, USA och Sverige som andel av BNP, i löpande priser



Källa: OECD Economic Outlook no 90.

Orsakerna bakom den minskning av offentliga investeringar som andel av BNP som observerats, såväl bland EU:s som OECD:s medlemmar, under de fyra senaste årtiondena har diskuterats utförligt bland forskare och andra aktörer. Följande anledningar har särskilt lyfts fram:

- Den utbyggnad av välfärdsstaten som skedde i en stor del av OECD-området under 1900-talets andra hälft har övergått i en konsolideringsfas, där efterfrågan på ytterligare offentligt kapital minskat, vilket i sin tur föranlett minskade kapitalinvesteringar i de offentliga sektorerna i OECD.
- Offentliga investeringar kan döljas i de privata investeringarna då offentliga verksamheter bolagiserats t.ex. på skol- och omsorgsområdet. Då en privat aktör tar över ansvaret för driften av en offentlig verksamhet kommer kapitalinvesteringar att definieras som en privat investering om den görs av entreprenören, trots att finansieringen i slutändan fortfarande sker med offentliga medel. Det har med tiden också blivit vanligare med alternativa

finansieringsformer så som offentlig-privata samarbeten (OPS).

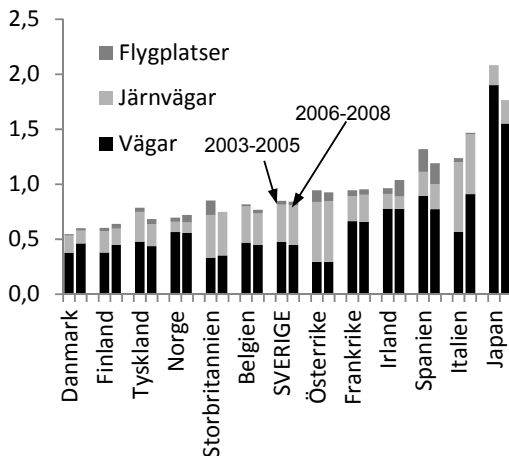
- Minskade offentliga investeringar kan vara ett av de verktyg som används för att minska de offentliga budgetunderskotten och statsskulderna. Noterbart är att flera av de länder som åren före finanskrisen hade de största totala investeringarna (privata och offentliga), framför allt Grekland, Irland, Portugal, Spanien, och Japan, är länder som också fått stora problem med sina offentliga finanser.

3.4.1 Infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv

Sverige har, enligt data från International Transport Forum (OECD), legat ungefär i mitten i en länderfördelning när man mäter infrastrukturinvesteringarnas storlek i relation till BNP under de senaste åren (se diagram 3.14).²³

Diagram 3.14 Investeringar i infrastruktur, 2003–2005 och 2006–2008

Procent av BNP



Anm.: Data för investeringar i flygplatser saknas för Japan.
Källor: International Transport Forum OECD och egna beräkningar.

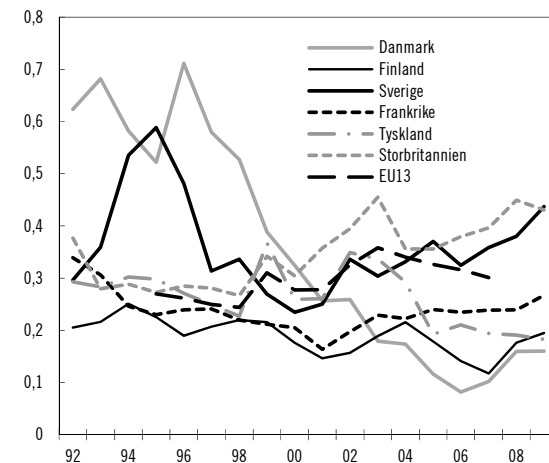
Statistik för tidigare årtionden från Eurostat och OECD visar att Sverige och flera andra europeiska länder minskade investeringarna i vägar och järnvägar som andel av BNP under 1990-talet. Anledningen till detta var troligtvis

de saneringar av de offentliga finanserna som länderna genomförde under denna tid.

Diagram 3.15 visar att investeringarna i järnväg som andel av BNP i Sverige låg nära genomsnittet för 13 EU-länder²⁴ under slutet av 1990-talet och fram tills 2006. Under åren därefter har järnvägsinvesteringarna emellertid ökat något snabbare som andel av BNP i Sverige än i resten av de redovisade länderna. Sedan 2008 har investeringsnivån stigit till omkring 0,4 procent av BNP, att jämföra med 0,3 procent under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Detta är väsentligt högre än såväl genomsnittet som jämfört med länder som exempelvis Frankrike, Tyskland och Danmark.

Diagram 3.15 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar sedan början av 1990-talet

Procent av BNP



Källor: International Transport Forum (OECD), Eurostat och egna beräkningar.

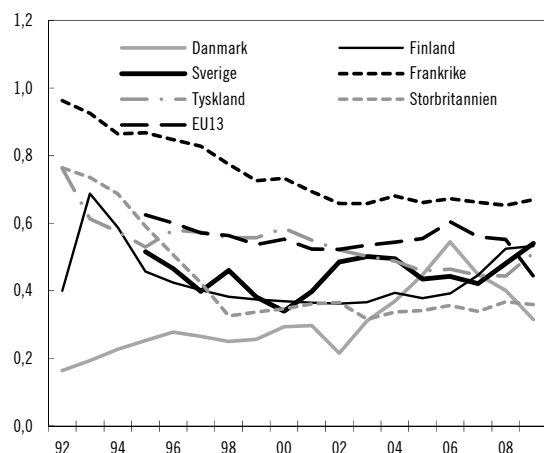
Sedan början av 1990-talet har väginvesteringarna i Sverige räknat som andel av BNP legat något under genomsnittet bland de 13 redovisade EU-länderna, vilket framgår av diagram 3.16. På senare år har investeringsnivån emellertid stigit något i Sverige och år 2009 låg den på drygt 0,5 procent av BNP.

²³ Infrastrukturinvesteringar består inte enbart av offentliga investeringar.

²⁴ EU15 exklusive Nederländerna och Grekland.

Diagram 3.16 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar sedan början av 1990-talet

Procent av BNP



Källor: International Transport Forum (OECD), Eurostat och egna beräkningar.

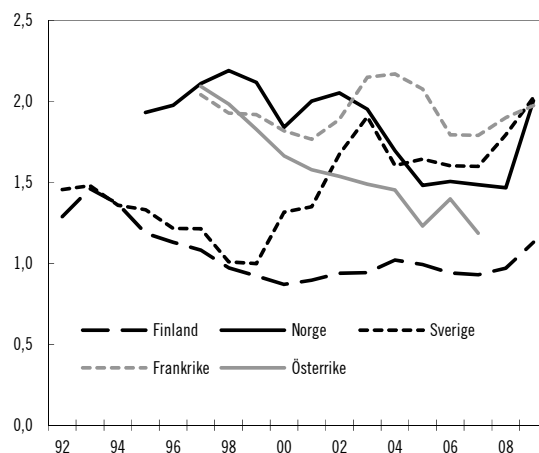
Det kan således konstateras att Sverige i jämförelse med andra länder har investerat i infrastruktur ungefär i linje med genomsnittet. Sverige har dock legat under genomsnittet när det gäller vägar, men över när det gäller järnväg. Under de senaste åren har investeringsnivåerna för båda typerna stigit, framför allt för järnvägen.

3.5 Underhåll av infrastruktur i ett internationellt perspektiv

Internationell statistik rörande underhåll av vägar och järnvägar är begränsad, men det finns data för ett fåtal EU-länder sedan början av 1990-talet. Diagram 3.17 visar att de fem länderna Sverige, Norge, Frankrike, Finland och Österrike sedan slutet av 1990-talet i genomsnitt haft utgifter för underhåll av järnvägar i relation till BNP på 0,9–2 promille per år. Utgifterna för underhåll av Sveriges järnvägar låg ganska lågt i jämförelse under 1990-talet, men har stigit markant som andel av BNP under den senaste tioårsperioden och uppgick 2009 till ca 2 promille av BNP. Detta är något mer än i de andra fyra ovan nämnda länderna.

Diagram 3.17 Utgifter för underhåll av järnväg sedan början av 1990-talet

Andel av BNP, promille

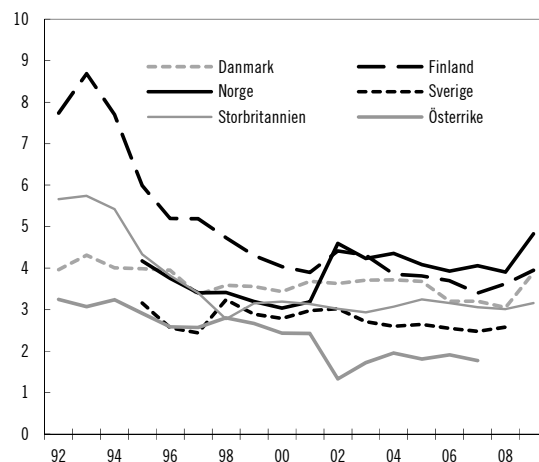


Källor: International Transport Forum (OECD), Eurostat och egna beräkningar.

Sveriges årliga utgifter för underhåll av vägar uttryckt som andel av BNP har varit förhållandevis låga jämfört med fem andra europeiska länder, vilket illustreras i diagram 3.18. Tidigare låg utgifterna för underhåll stadigt kring 3 promille av BNP per år, men under de senaste åren har andelen sjunkit till ca 2,5 promille. Till skillnad från järnvägsunderhållet finns det inga tendenser till en ökning av utgifterna.

Diagram 3.18 Utgifter för underhåll av väg sedan början av 1990-talet

Andel av BNP, promille



Källor: International Transport Forum, Eurostat och egna beräkningar.

Sverige har under de senaste decennierna sammanfattningsvis haft lägre utgifter för underhåll av vägnätet än för de flesta av de inkluderade länderna i jämförelsen. Utgifterna för underhåll av järnväg var under de första åren lägre än genomsnittet, men har stigit markant under de senaste åren.

3.6 Slutsatser

De offentliga investeringarna som andel av BNP är i dag betydligt lägre än runt 1970. Det beror sannolikt till stor del på att den offentliga sektorn inte längre byggs ut och att offentliga verksamheter, framför allt kommunala, successivt bolagiserats och därmed redovisas som en del av den privata sektorn.

De offentliga investeringarna i Sverige är inte låga jämfört med andra jämförbara länder. Även om investeringsvolymen nu är betydligt lägre än runt 1970 ligger Sverige väl till i förhållande till övriga nordiska länder och även jämfört med exempelvis USA och euroområdet. Sverige har dock tappat kontinuerligt i ranking i förhållande till andra OECD-länder sett till investeringarnas genomsnittliga nivå de senaste tre årtiondena; från att ha legat på fjärde plats i genomsnitt under 1970-talet har Sverige sjunkit till femtonde plats under det senaste årtiondet. Investeringsvolymen har dock varit svagt stigande under det senaste decenniet.

När det gäller infrastrukturinvesteringar kan konstateras att bruttoinvesteringarna i både väg och järnväg har ökat trendmässigt som andel av BNP i löpande priser sedan slutet av 1990-talet och att investeringarna i järnvägar har varit relativt högre under de allra senaste åren. Data från OECD visar att Sverige de senaste åren legat ungefär i nivå med genomsnittet i OECD i fråga om investeringar i infrastruktur.

Det är dock viktigt att i detta sammanhang också undersöka skillnader i underhåll av befintlig infrastruktur. Underhåll räknas inte som investeringar, men är viktigt för en väl fungerande infrastruktur. Den internationellt jämförbara statistiken över underhåll är dock begränsad. Det finns jämförbar data endast för ett fåtal EU-länder sedan början av 1990-talet. Den statistiken visar att Sverige de senaste åren legat högt avseende utgifter för underhåll av järnvägar och att dessa utgifter ökat väsentligt under den senaste tioårsperioden. En jämförelse med samma länder visar samtidigt att Sveriges årliga utgifter för underhåll av vägar har varit relativt låga i ett internationellt perspektiv och inte uppvisat någon tendens till ökning över tiden.

En bra bild av satsningar på infrastruktur under olika år ges genom att se till utgiftsnivåerna för vägar och järnväg. Både de totala utgifterna för järnväg och väg och den del av

dessa som specifikt rör underhåll har i fasta priser varit högre 2007–2011 än 2002–2006.

Den trendmässiga nedgång som skett av investeringsnivåerna i Sverige sedan 1970, och som sedan har stabiliserats runt 3 procent av BNP, följer i princip samma mönster som för många andra OECD-länder. Även om det finns goda skäl till varför investeringsvolymen i Sverige i dag, liksom i många andra OECD-länder, är betydligt lägre än runt 1970, är det viktigt att se till att de offentliga investeringarna framöver bidrar till en god tillväxt, att de främjar en god kvalitet i de offentliga välfärdstjänsterna, att de bidrar till att upprätthålla Sveriges konkurrenskraft samt är väl avvägda ur ett generationsperspektiv.

Det är också angeläget att säkerställa att investeringarna inte är för låga i enskilda kommuner eller regioner. Det är därför angeläget att kontinuerligt följa upp behovet av infrastrukturinvesteringar. Mot bakgrund av slutsatserna i avsnitt 2 är en viktig utgångspunkt att de infrastrukturprojekt som genomförs är samhällsekonomiskt lönsamma. Med hänvisning till dessa slutsatser är det också viktigt att studera alternativa lösningar på infrastrukturproblem, där mer storskaliga satsningar vägs mot andra åtgärder som till en lägre kostnad också kan bidra till att lösa samma problem. Till exempel kan satsningar på helt nya spår vägas mot omkörningsspår på sträckor där flaskhalsproblem finns, förutsatt att detta inte bara innebär att flaskhalsarna flyttar någon annanstans. Ett annat exempel är att det alltid är viktigt att väga utgifter för nya infrastruktursatsningar mot utgifter för förbättrat underhåll.

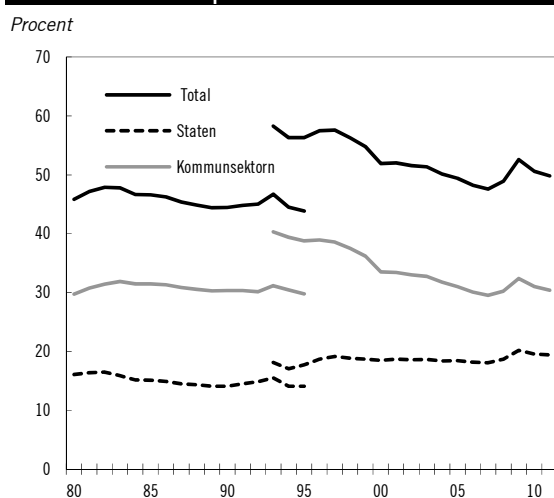
4 Utvecklingen av den offentliga sektorns kapitalstock och reala förmögenhet

I föregående avsnitt analyserades utvecklingen av de offentliga investeringarna i Sverige. I detta avsnitt analyseras i stället utvecklingen av den offentliga sektorns kapitalstock och reala förmögenhet.

4.1 Den offentliga sektorns kapitalstock

Brott i dataserien 1993 bidrar till att försvåra en analys av hur den offentliga kapitalstocken har utvecklats sett över en längre tidsperiod. Med reservation för detta kan ändå slutsatsen dras att den offentliga sektorns kapitalstock, som andel av BNP i fasta priser, i stort sett var oförändrad 1980–1993 (se diagram 4.1). År 1993–2007 minskade dock kapitalstocken som andel av BNP, för att därefter återigen stiga. Nedgången under den senare perioden skedde i kommunsektorn medan statens kvot i stort sett varit oförändrad.

Diagram 4.1 Kapitalstock i stat och kommunsektor som andel av BNP i fasta priser

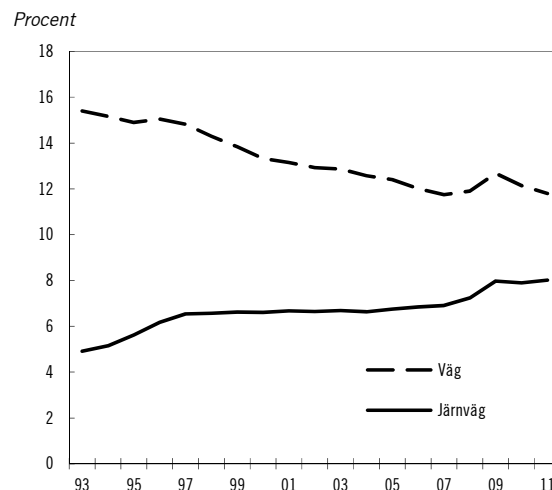


Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring av brott i serier.
Källa: Statistiska centralbyrån.

4.1.1 Infrastruktur: kapitalstocken av järnväg och väg

När den offentliga kapitalstocken diskuteras ur ett tillväxtfrämjande perspektiv finns ett särskilt intresse för den del av stocken som består av infrastruktur. Det transportrelaterade kapitalet utgör en större del av infrastrukturen och de viktigaste delarna utgörs av väg- och järnvägsnätet.

Diagram 4.2 Infrastrukturkapitalstockar som andel av BNP i fasta priser (2010)



Källa: Statistiska centralbyrån.

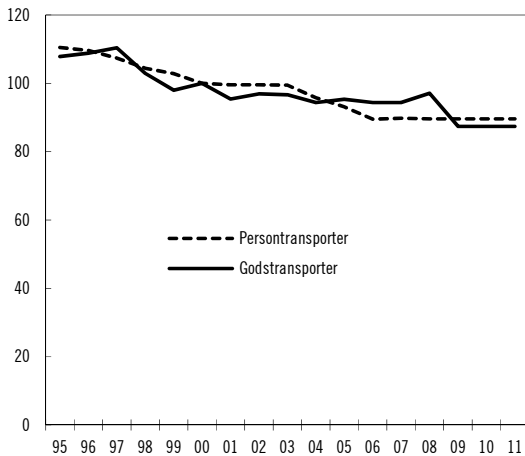
Diagram 4.2 visar hur kapitalstocken av väg respektive järnväg har utvecklats som andel av BNP i fasta priser. År 1993–1997 ökade järnvägsstocken i fasta priser som andel av BNP till följd av stora infrastrukturinvesteringar. Därefter har stocken utvecklats i takt med BNP för att de senaste åren återigen öka något mer. Kapitalstocken som består av väg har dock minskat kontinuerligt som andel av BNP 1993–2007. I absoluta termer har den dock ökat.

Diagram 4.3 visar att under samma period som väg- och järnvägsinvesteringarna har sjunkit som andel av BNP²⁵ har också persontransporterna och godstransporterna minskat som andel av BNP.

²⁵ Detta skedde under slutet av 1990-talet, se avsnitt 3.1.

Diagram 4.3 Gods- och persontransporter på väg och järnväg i relation till BNP, tonkilometer och personkilometer relativt BNP i fasta priser

Index 2000=100

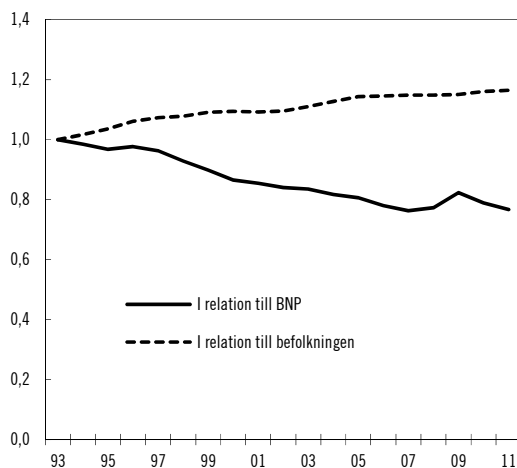


Anm.: Tonkilometer och personkilometer är vanligt förekommande volymmått för transport av gods respektive personer.
Källa: Eurostat.

En tolkning av detta är att nedgången i väg- och järnvägsinvesteringarna som andel av BNP är motiverad av en allmän nedgång av gods- och persontransporterna som andel av BNP. En mer negativ tolkning är att nedgången av väg- och järnvägsinvesteringar som andel av BNP har bidragit till nedgången i antalet gods- och persontransporter som andel av BNP. En slutsats i avsnitt 2 var dock att det finns argument som talar för att investeringarna i väg- och järnväg vid vissa tillfällen bör följa befolkningsutvecklingen närmare än BNP. Diagram 4.4 visar att även om kapitalstocken av väg sjunkit som andel av BNP i fasta priser har den ökat som andel av befolkningen.

Diagram 4.4 Kapitalstocken av väg i relation till BNP i fasta priser och befolkning

Index 1993=1

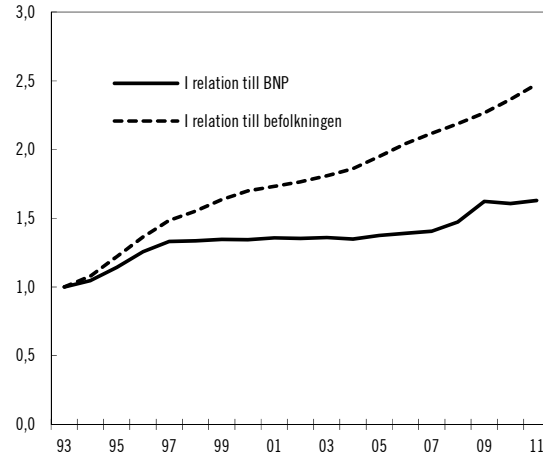


Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 4.5 visar att kapitalstocken av järnväg har stigit både i relation till befolkningen och till BNP i fasta priser.

Diagram 4.5 Kapitalstocken av järnväg i relation till BNP och befolkning

Index 1993=1

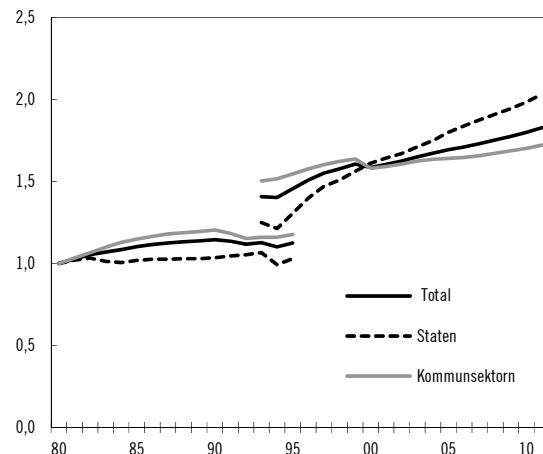


Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 4.6 visar att den totala kapitalstocken i fasta priser har ökat som andel av befolkningen och att både den statliga respektive kommunala delen har gjort det.

Diagram 4.6 Statlig och kommunal real kapitalstock i fasta priser i relation till befolkningen

Index 1993=1



Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring av brott i serier.

Källa: Statistiska centralbyrån.

4.1.2 Kapitalstocken av järnväg och väg i ett internationellt perspektiv

I avsnitt 3.4.1 jämfördes storleken på de svenska infrastrukturinvesteringarna med investeringarna i några andra länder. För att göra en sådan analys meningsfull är det viktigt att investeringarna sätts i relation till storleken på de offentliga infrastrukturstockarna, även om tillgången till jämförbar data är begränsad. Konjunkturinstitutet har gjort en analys av de svenska kapitalstockarna för vägar och järnvägar satt i relation till andra länder. Av analysen framgår bl.a. följande:²⁶

Sverige har ett stort vägnät sett till befolkningmängden och ligger en bra bit över Europagenomsnittet. Justerat för betalningsförmågan (BNP) har dock Sverige ett vägnät som ligger just över genomsnittet.

Per capita har Sverige i dag det största järnvägsnätet i Europa. Även med hänsyn tagen till betalningsförmågan har Sverige ett järnvägsnät som ligger klart över genomsnittet i Europa.

I kilometer räknat har dock varken väg- eller järnvägsnätet ökat mer än marginellt de senaste två decennierna i Sverige. Längden säger samtidigt inget om standarden på väg- respektive järnvägsnätet. Ett sätt att mäta standardhöjningen är att jämföra utbyggnaden av motorväg och tvåspårig järnväg. Mellan 1990 och 2009 fördubblades antalet kilometer motorväg i Sverige medan antalet kilometer elektrifierad dubbelspårig järnväg ökade med 50 procent. Sammantaget är detta över genomsnittet i Europa, men under nivåerna i bl.a. Norge och Finland.

I NR har värdet på stocken av vägar i fasta priser ökat med ca 25 procent sedan 1990, medan värdet på järnvägstocken ökat med hela 150 procent. Detta speglar bl.a. de standardförbättringar som skett till följd av nya motorvägar och nya dubbelspår, men också faktorer som breddning av vägar, förbättrat underhåll, och andra kvalitetshöjande åtgärder. Konjunkturinstitutet drar utifrån dessa observationer slutsatsen att standardhöjningen på järnvägen har varit större än standardhöjningen på vägar sedan 1990.

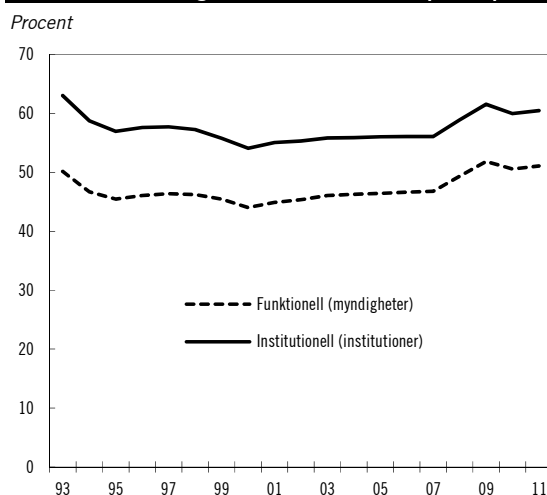
²⁶ Se Konjunkturläget mars 2012, Konjunkturinstitutet.

4.2 Den offentliga sektorns reala förmögenhet

Värdet av den offentliga sektorns kapitalstock är den offentliga sektorns reala förmögenhet. När den offentliga kapitalstocken analyseras ur ett förmögenhetsperspektiv görs detta i löpande priser och redovisningen är institutionell.²⁷ Även den finansiella förmögenheten redovisas med institutionell indelning. Summan av den reala och finansiella förmögenheten är den totala förmögenheten. När kapitalstocken analyseras ur ett produktionsperspektiv är det dock s.k. funktionell redovisning i fasta priser som är relevant.

Den offentliga reala förmögenheten har varit i stort sett oförändrad som andel av BNP sedan början av 1990-talet (se diagram 4.7). Vid utgången av 2011 uppgick värdet av den offentliga sektorns reala förmögenhet till 60,5 procent av BNP.

Diagram 4.7 Real offentlig förmögenhet i institutionell och funktionell indelning som andel av BNP i löpande priser



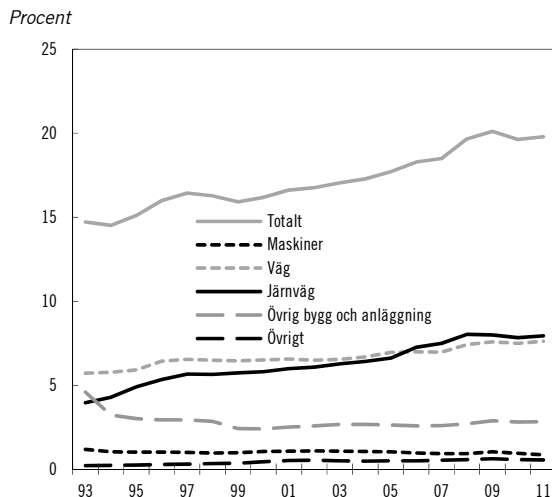
Källa: Statistiska centralbyrån.

Den stabila nivån på den offentliga sektorns sammantagna reala förmögenhet döljer dock underliggande trender där förmögenheten i staten ökat, medan kommunsektorns förmögen-

²⁷ Den offentliga sektorn redovisas antingen som institutionell eller funktionell. I den funktionella offentliga sektorn, som består av myndigheter, inkluderas verksamhet som huvudsakligen är skattefinansierad, som t.ex. skola, vård och omsorg. I den institutionella offentliga sektorn inkluderas utöver myndigheterna även verksamhet som finansieras huvudsakligen med avgifter, som t.ex. reningsverk och sophantering.

het minskat som andel av BNP. Detta illustreras i diagram 4.8 och 4.9. I staten har förmögenheten ökat från ca 15 procent av BNP till ca 20 procent 1993–2011 enligt NR. Förmögenheten i form av vägar och järnvägar har ökat som andel av BNP. Järnvägarnas värde har ökat från 4 till 8 procent av BNP, dvs. en fördubbling. Den reala förmögenheten i form av övriga byggnader och anläggningar sjönk något i början av den redovisade perioden, men har därefter legat på en tämligen konstant nivå. Värdet av maskinerna har under perioden motsvarat ca 1 procent som andel av BNP. Övriga reala tillgångar, som består av programvara, konstnärliga originalverk och historiska monument m.m., har stigit marginellt under perioden, men utgör mindre än en procent av BNP.

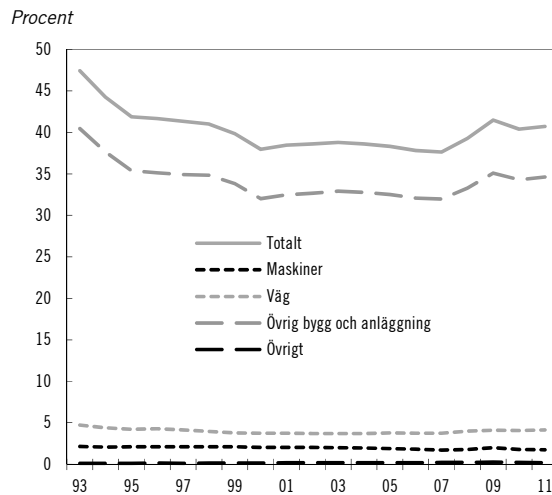
Diagram 4.8 Real förmögenhet i staten uppdelat på olika kategorier, som andel av BNP i löpande priser



Anm.: Institutionell redovisning.
Källa: Statistiska centralbyrån.

I kommunsektorn är förmögenheten ungefär dubbelt så stor som i staten och motsvarade i inledningen av år 2011 ca 41 procent av BNP enligt NR (se diagram 4.9).

Diagram 4.9 Real förmögenhet i kommunsektorn uppdelat på olika kategorier, som andel av BNP i löpande priser



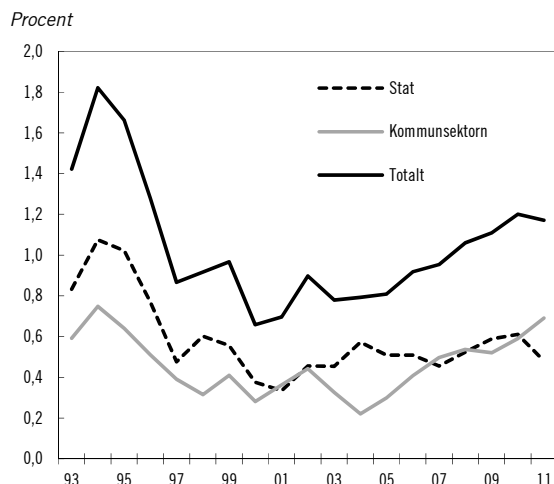
Anm.: Institutionell redovisning. Väg och järnväg är en del av bygg och anläggning.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Värdet av maskiner, väg och övriga reala tillgångar har i stort sett varit oförändrade som andel av BNP sedan början av 1990-talet. Maskinerna motsvarar 2 procent av BNP, vägar 4 procent av BNP och övriga reala tillgångar endast ca 0,2 procent av BNP. Den största posten, övrig bygg och anläggning, har sjunkit som andel av BNP fram till 2008, därefter har den ökat något. Samtidigt är det viktigt att framhålla, vilket anförts tidigare, att de reala tillgångarna i kommunala bolag inte finns redovisade i kommunsektorn enligt NR, utan i den privata sektorn.

Den reala förmögenheten ökar till följd av nettoinvesteringar och värdeförändringar

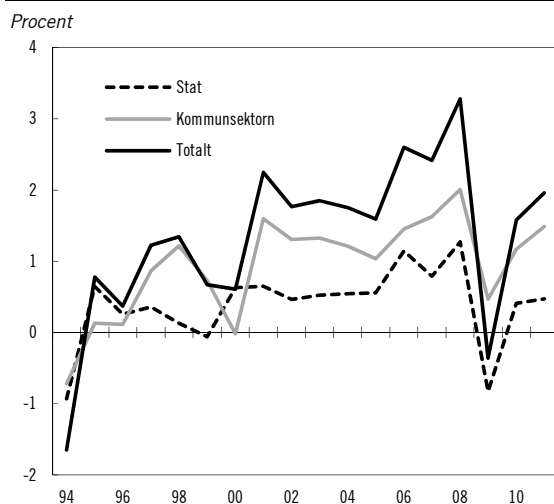
Utvecklingen av den offentliga sektorns reala förmögenhet påverkas positivt av positiva nettoinvesteringar, dvs. bruttoinvesteringar minus kapitalförslitning. Nettoinvesteringarna har varit positiva 1993–2011. De föll dock under andra halvan av 1990-talet, men har sedan stigit under 2000-talet. I kommunsektorn var nettoinvesteringarna som lägst år 2004, men de har därefter stigit successivt (se diagram 4.10).

Diagram 4.10 Nettoinvesteringar i staten och kommunsektorn, som andel av BNP i löpande pris

Anm.: Institutionell redovisning.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Utöver nettoinvesteringar påverkas även den reala förmögenheten positivt av värdeökningar. Vanligtvis stiger tillgångarna i värde i löpande priser och även som andel av BNP (se diagram 4.11). När konjunkturläget har varit svagt, som t.ex. 1994 och 2009, har värdet på tillgångarna sjunkit.

Enligt diagram 4.11 har kommunsektorn bidragit mer till värdeökningen än staten. Det beror på att den kommunala kapitalstocken är ungefär dubbelt så stor som den statliga.

Diagram 4.11 Bidrag från värdeförändringar till den offentliga reala förmögenheten (institutionell), som andel av BNP

Källa: Statistiska centralbyrån.

Den reala förmögenheten som andel av BNP påverkas negativt av BNP-tillväxt

Då BNP-tillväxten i genomsnitt har varit ungefär densamma som nettoinvesteringarna och värdeökningarna tillsammans har den totala reala förmögenheten som andel av BNP varit i stort sett oförändrad (se diagram 4.7). Eftersom BNP ökar över tiden, krävs det en värdeökning eller positiva nettoinvesteringar för att kvoten inte ska sjunka.

4.3 Slutsatser

Den totala offentliga realkapitalstocken har minskat som andel av BNP i fasta priser 1993–2011. Den har dock ökat som andel av befolkningen. Nedgången som andel av BNP beror på att kommunsektorns kapitalstock har minskat. I staten har kvoten i stort sett varit oförändrad. Den relativt svagare utvecklingen i kommunsektorn kan sannolikt delvis förklaras av de senaste årens kommunala bolagiseringar. Det finns dock skäl att framöver närmare undersöka detta förhållande och också utreda hur statistiken avseende bolagiseringarna kan förbättras.

När det gäller den delen av kapitalstocken som avser infrastruktur kan det konstateras att stocken av vägar sjönk trendmässigt som andel av BNP i fasta priser mellan 1993 och 2011, medan den ökade i relation till befolkningen. Kapitalstocken av järnvägar ökade under samma period både som andel av BNP i fasta priser och i relation till befolkningen.

Sett i relation till andra länder har Sverige ett väl utbyggt väg- och järnvägsnät, vilket är viktigt att beakta vid en jämförelse av investeringsnivån i Sverige med nivån i andra länder.

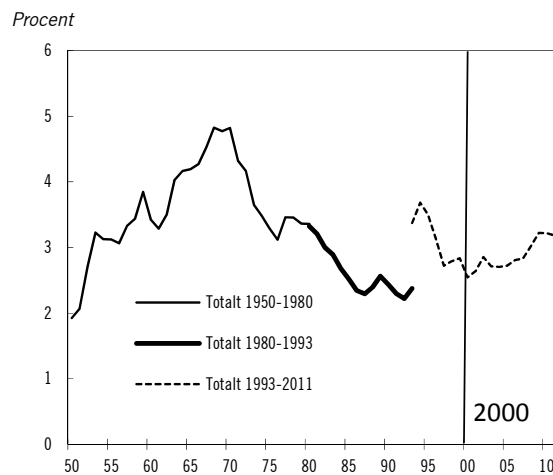
Den offentliga reala förmögenheten, dvs. kapitalstocken i löpande priser, har varit i stort sett oförändrad som andel av BNP sedan början av 1990-talet, trots att vissa verksamheter har bolagiserats. Med hänsyn tagen till värdeförändringar, förändringar i BNP och förslitning, har bruttoinvesteringarna med andra ord inte varit så låga att de urholkat den offentliga sektorns reala förmögenhet.

5 Har överskottsmålet bidragit till för låga investeringar?

Överskottsmålet har kritiserats för att det tar sikte på den offentliga sektorns finansiella sparande snarare än det totala sparandet (inklusive sparande i realkapital). Finanspolitiska rådet har hävdats att detta förhållande riskerar att medföra att överskottsmålet leder till för små offentliga investeringar.²⁸ Rådet har mot denna bakgrund föreslagit att regeringen ska förbättra redovisningen av de offentliga investeringarna och kapitalstockarna så att det blir enklare att se tendenser till för låga investeringar. Rådet har vidare föreslagit att det bör utredas huruvida ett mål för det totala sparandet skulle vara att föredra framför ett mål för bara det finansiella sparandet (se vidare avsnitt 6).

Den utvidgade redovisningen av de offentliga investeringarna som har gjorts i denna bilaga visar inga tecken på att investeringarna skulle ha sjunkit med anledning av att överskottsmålet infördes år 2000. Som redogjordes för i avsnitt 3 sjönk investeringsnivån trendmässigt som andel av BNP i löpande priser under en längre period fram till omkring 2000, och har därefter stigit svagt (se diagram 5.1). Investeringarna har sedan överskottsmålet infördes 2000 legat väl i nivå med våra nordiska grannländer, USA och genomsnittet för euroområdet. Den offentliga sektorns kapitalstock mätt som andel av BNP i fasta priser sjönk trendmässigt mellan 1993 och 2007, men har därefter stigit svagt igen. Kvoten har varit relativt stabil i staten ända sedan 1980. Nedgången mellan 1993 och 2007 kan förklaras av lägre kommunala investeringar, som åtminstone delvis beror på kommunala bolagiseringar som gjort att tidigare kommunala investeringar nu redovisas som privata. Det finns dock skäl att fortsätta följa utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock samt studera nedgången i kommunsektorn närmare.

Diagram 5.1 Offentliga investeringar som andel av BNP i löpande priser - före och efter att överskottsmålet infördes 2000



Anm.: Se fotnot 15 för en förklaring till tidsseriebrotten.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ett annat argument som framförts är att överskottsmålet bidrar till ineffektivitet om det samtidigt leder till ett betydande överskott i bytesbalansen och därmed till kapitlexport som främjar investeringar i utlandet och inte i Sverige. Ett tredje argument som framförts är att överskottsmålet i stället riskerar att leda till ett lågt sparande i privat sektor på grund av s.k. ricardiansk ekvivalens.²⁹ Det har hävdats att ett sådant lägre privat sparande leder till mindre tillgång på riskkapital, vilket bidrar till minskade investeringar i Sverige.³⁰

Ett ökat offentligt sparande kan leda till antingen ett minskat privat sparande eller till ett överskott i utrikeshandeln. Det följer av nationalräkenskapsidentiteten. Den relevanta frågan är vilka effekter detta får i förlängningen. När det gäller påståendet att ett högt offentligt sparande bidrar till en lägre tillgång på riskkapital, kan konstateras att denna bedömning är tveksam när det gäller en liten öppen ekonomi som Sverige, med god tillgång till den internationella kapitalmarknaden. Huruvida ett överskottsmål leder till ett överskott i bytesbalansen eller till ett minskat privat

²⁹ Begreppet ricardiansk ekvivalens kommer från en teori som säger att förändringar i det offentliga sparandet tenderar att motverkas av förändringar i det privata sparandet. Vid hundra procents ricardiansk ekvivalens minskar det privata sparandet precis lika mycket som det offentliga sparandet ökar och vice versa.

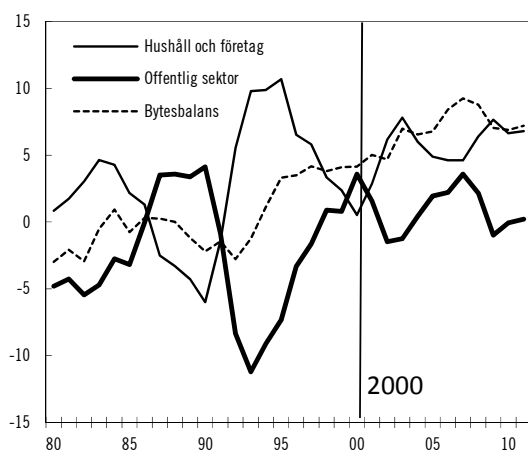
³⁰ Se Jakobsson, Herin och Rydeman (2006), Samla i ladorna, fel recept att möta framtidens ekonomiska utmaningar, Svenskt Näringsliv.

²⁸ Finanspolitiska rådets rapport 2008.

sparande är en empirisk fråga. Diagram 5.2 visar att bytesbalansen, förutom ett fåtal år, var negativ mellan 1980 och 1993. Efter detta har den uppvisat stora överskott. Såväl den privata som den offentliga sektorns sparande har svängt kraftigt. Vid större svängningar har sparandet i de olika sektorerna oftast rört sig åt motsatt håll. Ett ökat sparande i den offentliga sektorn har motsvarats av ett minskat sparande i den privata sektorn och vice versa. Under 2000-talet har emellertid både det privata och offentliga sparandet under de flesta år varit högt. Särskilt den privata sektorn har ökat sitt sparande.

Diagram 5.2 Bytesbalans samt finansiellt sparande i privat och offentlig sektor före och efter att överskottsmålet infördes 2000

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är svårt att bedöma hur det privata sparandet skulle ha sett ut vid ett strukturellt lägre offentligt sparande. Även om det antogs att bytesbalansen skulle minska lika mycket som en eventuell sänkning av sparmålet för den offentliga sektorn, skulle det krävas väldigt stora nedjusteringar av det finansiella sparandet för att ta ned bytesbalansöverskottet från de senaste årens höga nivå. Slutsatsen av detta är att om det finns en oro för att de stora överskotten i utrikeshandeln leder till kapitlexport, så kan ett slopande av överskottsmålet bara avhjälpa problemet i begränsad utsträckning. Det är framför allt andra faktorer som har bidragit till de stora överskotten; på senare år främst ett mycket högt privat sparande.

5.1 Slutsatser

Det finns sammanfattningsvis inte några starka empiriska belegg för att de offentliga investeringarna har begränsats av överskottsmålet. Det är dock viktigt att kontinuerligt följa upp utvecklingen av de offentliga investeringarna, för att dels säkerställa att investeringarna ligger på en välvägd nivå, dels minska farhågorna för att ett överskottsmål definierat i termer av enbart finansiellt sparande leder till för låga investeringar.

6 Bör ett särskilt mål införas för de offentliga investeringarna?

Det finns en pågående debatt kring huruvida finanspolitiken inte i tillräckligt hög utsträckning bidrar till ökade offentliga investeringar och därmed till att kapitalstocken urholkas på sikt. Olika aktörer har väckt frågan om att införa explicita kvantitativa mål för de offentliga investeringarna i syfte att stärka incitamenten att öka de offentliga investeringarna.

Eftersom överskottsmålet för den offentliga sektorn är formulerat i termer av finansiellt sparande innebär detta ett krav på att investeringar ska skattefinansieras i sin helhet det året investeringen görs. När det finansiella sparandet beräknas, så som det definieras i NR, inkluderas hela utgiften för investeringen det år investeringen görs vid sidan av ränteutgifterna. Ett alternativ vore att i stället redovisa investeringen kostnadsmissigt, då bara den årliga avskrivningen skulle belasta sparandet vid sidan av räntekostnaderna. Detta menar exempelvis Finanspolitiska rådet skulle skapa större incitament till offentliga investeringar. Mot denna bakgrund har Finanspolitiska rådet anfört att det bör utredas om överskottsmålet bör ändras så att det i stället avser det totala sparandet, vilket rådet refererar till som en gyllene regel för offentliga investeringar.³¹

Tvärt emot Finanspolitiska rådet menar Konjunkturrådet att överskottsmålet i sig inte begränsar investeringarnas nivå och detta av två skäl.

³¹ Finanspolitiska rådets rapport 2008.

- Ett överskottsmål tillämpat under en viss period minskar skulden och ränteutgifterna, vilket möjliggör större investeringar på sikt än i annat fall. Konjunkturrådet visar dock att det extra utrymme som uppstår på sikt inte är särskilt stort.
- Vid en kostnadsmässig redovisning skulle nya investeringar inte belasta innevarande årets saldo, men i stället skulle de totala avskrivningarna på samtliga tidigare investeringar göra det.

Trots denna slutsats gör Konjunkturrådet bedömningen att överskottsmålet kan innebära att enkla lösningar väljs för att nå målet, vilket bl.a. kan innebära ett mindre fokus på offentliga investeringar. Mot denna bakgrund föreslår Konjunkturrådet att ett informellt golv bör införas för investeringarnas nivå under utgiftstaket.³² Socialdemokraterna har föreslagit att ett separat mål införs för de offentliga investeringarna. Syftet med ett sådant mål skulle vara att säkerställa att den reala förmögenheten inte urholkas på längre sikt.

Det finns dock ett antal faktorer som talar emot att införa kvantitativa mål i detta syfte:

Turbulenta tider kräver stabilitet

Den senaste tidens finansiella turbulens visar på vilken betydelse stabilitet och fasta regelverk har för en trovärdig finanspolitik. Sverige har i dag ett robust finanspolitiskt ramverk som tjänat oss väl. Det finns i dagsläget inte heller några starka belägg för att de offentliga investeringarna och därmed det reala sparandet skulle ha begränsats av överskottsmålets nuvarande utformning (se avsnitt 3 och 5 i denna bilaga). De statsfinansiella kriser som präglat den ekonomiska utvecklingen i Europa har också medfört ett fokus på den offentliga sektorns finansiella ställning. Trenden tycks även vara att länder överger s.k. gyllene regler rörande offentliga investeringar; detta har t.ex. skett i Tyskland och Storbritannien. I detta sammanhang är det också viktigt att notera att

även stabilitets- och tillväxtpaktens regler utgår från finansiellt sparande.³³

Betydande gränsdragningsproblem och risk för minskad budgetdisciplin

För att införa kvantitativa mål för offentliga investeringar krävs att det fastställs vilka utgifter som ska betraktas som investeringar och hur stora avskrivningarna ska vara. Detta medför betydande gränsdragningsproblem. Inom infrastrukturområdet är det t.ex. svårt att skilja en investering från underhåll. I ett längre perspektiv skulle också en stor mängd av utgifterna i statens budget kunna hävdas utgöra offentliga investeringar. En utveckling där utgifter som i dag betraktas som löpande skulle definieras som investeringar skulle motverka regelns syfte. En prövning av vad som ska definieras som offentliga investeringar kräver såldes noggranna ekonomiska och politiska överväganden.

Om ett särskilt mål ska införas just för investeringar kan skäl anföras för att särskilda mål även ska införas för andra typer av utgifter. En sådan utveckling går stick i stäv med den nya budgetmodell som infördes i Sverige efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet, där utgångspunkten är att alla typer av utgifter alltid måste kunna ställas mot varandra utifrån ett på förhand bestämt totalt utgiftstak.

Ett annat problem med att införa kvantitativa mål för investeringarna är att sådana mål inte är förenliga med en modell där en samlad analys görs av vilka investeringar som är angelägna och samhällsekonomiskt lönsamma satt i relation till övriga prioriteringar på budgetens samlade utgiftssida (se avsnitt 2).

Tidigare svenska erfarenheter av att tillämpa ett statligt budgetsysteem som särbehandlar investeringar har också varit negativa sett utifrån hur det påverkar budgetprocessen, budgetdisciplinen och de offentliga finansernas hållbar-

³² Se rapporten Enkla regler, svåra tider, behöver stabiliseringspolitiken förändras?, Konjunkturrådet, 2012.

³³ Även Finanspolitiska rådet har mot denna bakgrund gjort bedömningen att det i dagsläget inte finns några skäl att omdefiniera överskottsmålet så att det omfattar även den offentliga sektorns reala sparande. Rådet menar dock samtidigt att det finns en risk att dagens betoning på den offentliga sektorns finansiella sparande minskar intresset för dess reala sparande.

het, vilket bl.a. behandlas i 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100).³⁴

Vad ska bestämma nivåerna på de offentliga investeringarna och den reala kapitalstocken?

För att kunna sätta upp kvantitativa mål för de offentliga investeringarna, i synnerhet uttryckt som andel av BNP, måste man ha en uppfattning om vad som är en samhällsekonomiskt välavvägd nivå på de totala offentliga investeringarna. I avsnitt 2 bedömdes att forskningen ger liten och spridd vägledning om den optimala investeringsnivån och att det i stället är mer rimligt att pröva enskilda investeringsobjekt i förhållande till om de är samhällsekonomiskt lönsamma eller inte.

Budgetprocessen skapar redan i dag långsiktighet i investeringsplanerna

Den statliga budgetprocessen skapar redan i dag ett långsiktigt fokus i investeringsplanerna. När regeringen föreslår utgiftstak för ett nytt år ska takets nivå utgöra ett stöd för överskotts målet och den skattepolitik som regeringen planerar att föra. Samtidigt måste också utvecklingen av de takbegränsade utgifterna vägas in, dvs. utvecklingen av de faktiska utgifterna givet de regler och beslut som gäller för tillfället. Utgiftsutvecklingen presenteras i disaggregerade termer i budget- och vårpropositionerna. Exempelvis redovisas en bedömning av hur utgifterna för infrastrukturinvesteringar på utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar under en angiven period. Efter förslag i budgetpropositionen fattar riksdagen därutöver beslut om preliminära utgiftsramar för åren efter följande budgetår för respektive utgiftsområde som riktlinje för regeringens budgetarbete. Den fyraåriga utgiftsramen som presenteras i regeringens budgetförslag visar det anslagsbehov som följer av de ofta tio- eller tolvåriga infrastrukturplaner som beslutats.³⁵

Det finns med andra ord redan i dag ett långsiktigt fokus i investeringsplanerna.

Regeringen behöver förhålla sig till den anslagsnivå för infrastrukturinvesteringar som följer av dessa långsiktiga planer när den årliga prioriteringen av utgifter under utgiftstaket bestäms.

6.1 Slutsatser

Det finns sammanfattningsvis följande anledningar till varför regeringen inte har för avsikt att införa ett särskilt mål för de offentliga reala investeringarna:

- Genomgången i denna bilaga visar att de offentliga investeringarna inte är eftersatta i Sverige när man jämför med andra jämförbara länder.
- Det är svårt att bedöma vad som är en optimal investeringsnivå.
- Ett sådant mål, exempelvis uttryckt som andel av BNP, skulle riskera att bidra till att investeringar görs som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Investeringar bör alltid föregås av en s.k. kostnads-nyttoanalys.³⁶
- Gränsdragningen mellan offentlig konsumtion och offentliga investeringar är problematisk.
- Ett sifferställt investeringsmål riskerar att ge ett för ensidigt fokus på investeringar i realkapital. Offentliga investeringar omfattar i praktiken mycket mer än bara reala investeringar. Investeringar i forskning och utveckling, där Sverige kännetecknas av en mycket hög investeringsnivå i förhållande till BNP, hör sannolikt till de investeringar som ger högst samhällelig avkastning i form av hög tillväxt och stärkt konkurrenskraft. En för snäv definition av offentliga investeringar, där exempelvis forskning och utveckling inte omfattas, medför en risk att samhällets resurser kanaliseras till projekt med låg avkastning. En sådan utveckling

³⁴ Samtidigt är det viktigt att framhålla att investeringar för kommuner och landsting särbehandlas. Enligt kommunallagens balanskrav ska en investering redovisas kostnadsmässigt, vilket innebär att enbart den årliga avskrivningen vid sidan av räntekostnaderna belastar budgeten, inte hela investeringsutgiften.

³⁵ Regeringen avser överlämna nästa infrastrukturproposition till riksdagen under hösten 2012.

³⁶ Inom transportsektorn är metodiken för kostnads-nyttoanalys väl utvecklad och använd. Samhällsekonomiska kalkyler görs som en del av beslutsunderlaget för alla medelstora och stora väg- och järnvägsinvesteringar.

skulle medföra högst reala kostnader i form av lägre tillväxt, lägre välfärd och färre jobb.

- Att införa siffersatta mål för enskilda utgiftsområden går stick i stäv med den nya budgetmodell som införts i Sverige efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet, där utgångspunkten är att alla typer av utgifter alltid måste kunna ställas mot varandra utifrån ett på förhand bestämt totalt utgiftstak. En utveckling där mål införts för olika typer av utgifter riskerar leda till en allvarligt försämrad budgetdisciplin.
- Det finns redan i dag ett långsiktigt fokus i investeringsplanerna. Regeringen behöver förhålla sig till den anslagsnivå för infrastrukturinvesteringar som följer av de ofta tio- eller tolvåriga infrastrukturplaner som beslutats och löper, när den årliga prioriteringen av utgifter under utgiftstaket bestäms.
- Som konstaterades i avsnitt 5.1 är det dock viktigt att kontinuerligt följa upp utvecklingen av de offentliga investeringarna för att säkerställa att de ligger på en välavvägd nivå.