

Bilaga 3

# Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock





## Bilaga 3

# Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock

## Innehållsförteckning

---

|  |    |
|--|----|
| Sammanfattning.....  | 5  |
| 1 Inledning.....   | 5  |
| 2 Redovisning över tid av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock       | 6  |
| 2.1 Den offentliga sektorns investeringar .....  | 7  |
| 2.2 Den offentliga sektorns kapitalstock.....  | 8  |
| 3 Investeringar i väg och järnväg samt kapitalstocken av infrastruktur. ....           | 9  |
| 3.1 Offentliga investeringar i vägar och järnvägar.....                                | 9  |
| 3.2 Infrastrukturkapitalstockar .....  | 10 |
| Infrastrukturinvesteringar - mål och avvägningar .....                                 | 12 |
| 4 Internationell jämförelse.....   | 14 |
| 4.1 Offentliga investeringar i ett internationellt perspektiv.....                     | 14 |
| 4.2 Infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv.....                   | 15 |
| Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock..... | 16 |

## Diagramförteckning

---

|  |    |
|--|----|
| 2.1 Investeringar i näringslivet och offentlig sektor 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser .....                          | 7  |
| 2.2 Offentliga investeringar 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser .....   | 7  |
| 2.3 Investeringar i staten 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser .....   | 8  |
| 2.4 Investeringar i kommunsektorn 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser ...  | 8  |
| 2.5 Kapitalstock i stat och kommunsektor 1980–2012 som andel av BNP i fasta priser   | 9  |
| 2.6 Statlig och kommunal kapitalstock 1980–2012 i fasta priser i relation till befolkningen.....                                 | 9  |
| 3.1 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnvägar 1993–2012 som andel av BNP i löpande priser ..... | 10 |
| 3.2 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i vägar 1993–2012 som andel av BNP i löpande priser .....     | 10 |
| 3.3 Kapitalstocken av vägar och järnvägar 1993–2012 som andel av BNP i fasta priser  | 10 |
| 3.4 Kapitalstocken av vägar och järnvägar 1993–2012 i relation till BNP i fasta priser och befolkning .....                      | 11 |
| 4.1 Offentliga investeringar i Norden 2000–2011 som andel av BNP i löpande priser  | 14 |
| 4.2 Offentliga investeringar i olika länder i EU 2000–2011 som andel av BNP i löpande priser .....                               | 15 |
| 4.3 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1992–2010 som andel av BNP i löpande priser .....   | 15 |
| 4.4 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar i olika länder i EU 1995–2010 som andel av BNP i löpande priser .....       | 15 |
| 4.5 Investeringar i de kommunala bolagen 1997–2010 .....   | 16 |

## Sammanfattning

- Syftet med denna bilaga är att förbättra och utvidga regeringens redovisning av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.
- De offentliga investeringarna har ökat som andel av BNP sedan 2004 efter att tidigare ha minskat kontinuerligt sedan början av 1970-talet. År 2012 motsvarade investeringarna 3,3 procent av BNP. Det är framför allt kommunsektorn som har gjort stora investeringar under de senaste åren.
- Bland de nordiska länderna har Sverige haft de största offentliga investeringarna som andel av BNP under 2000-talet. Även jämfört med andra länder i EU ligger Sverige klart över genomsnittet.
- I fasta priser har den offentliga kapitalstocken trendmässigt ökat som andel av BNP under de senaste fem åren, efter en stadig minskning sedan början av 1990-talet. Sett i relation till befolkningen har kapitalstocken ökat kontinuerligt sedan mitten av 1990-talet.
- En stor andel av statens investeringsutgifter går till infrastruktur, främst till vägar och järnvägar. Även kommunsektorn finansierar investeringar i vägar. Både de offentliga investeringarna i järnvägar och i vägar har trendmässigt ökat under 2000-talet. Järnvägsinvesteringarna har dock ökat i snabbare takt än väginvesteringarna.
- I jämförelse med andra länder har Sverige investerat förhållandevis mycket i järnväg, särskilt under de senaste åren. När det gäller vägar ligger investeringarna på en mer genomsnittlig nivå.
- Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. Det är inte självklart vilken storlek på den totala kapitalstocken som är samhälls-ekonomiskt optimal, men inom transportsektorn görs bedömningar av den samhälls-ekonomiska lönsamheten för enskilda investeringsprojekt med hjälp av samhälls-ekonomisk analys och kostnadsnyttokalkyler.
- Mot bakgrund av att en ökning av trafiken under lång tid har lett till ett högt

kapacitetsutnyttjande i delar av transportsystemet valde regeringen 2012 att göra en historiskt stor satsning på transportinfrastrukturen (prop. 2012/13:25 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem).

- Det finns vissa brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock, vilket man bör vara medveten om vid exempelvis jämförelser över tid. Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att under 2013 förbättra redovisningen, styrningen och kontrollen av statens investeringar.

## 1 Inledning

Denna bilaga syftar till att förbättra och utvidga regeringens redovisning av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.<sup>1</sup> Det är av flera skäl viktigt att följa den offentliga kapitalstockens utveckling. Dels påverkar den offentliga kapitalstocken ekonomins funktions-sätt. Dels är det viktigt att redovisa den offentliga kapitalstocken och de offentliga investeringarna ur ett fördelningsperspektiv. Om den offentliga sektorns reala tillgångar byggs upp under en period men sedan tillåts erodera på grund av bristande underhåll eller för lite nyinvesteringar under senare perioder kan det missgynna framtida generationer.

Det har vidare funnits en viss oro för att det överskottsmål som infördes 2000 kan ha bidragit till för låga investeringar i Sverige.<sup>2</sup> Den utvidgade redovisningen av de offentliga investeringarna i denna bilaga visar emellertid att investeringarna under en längre period sjönk trendmässigt som andel av BNP, men att trenden bröts omkring 2000. Därefter har investeringsandelen stigit.<sup>3</sup>

Det finns många olika typer av investeringar, som t.ex. investeringar i maskiner och byggnader. Även vissa utgifter för utbildning

<sup>1</sup> Se även budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22).

<sup>2</sup> Se Svensk finanspolitik (Finanspolitiska rådets rapport 2008).

<sup>3</sup> För en utförlig redogörelse för överskottsmålet och de offentliga investeringarna, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 4 avsnitt 5),

och forskning kan ses som investeringar. I denna bilaga avgränsas analysen till investeringar i fasta tillgångar (realkapital).<sup>4</sup>

Vid jämförelser av de offentliga investeringarnas utveckling över tid kan även vissa investeringar gjorda i näringslivet behöva beaktas.<sup>5</sup> Exempelvis har vissa investeringar i privata företag som producerar offentligt finansierade tjänster (exempelvis investeringar i ett äldreboende) direkt betydelse för behovet av andra investeringar i offentlig sektor.

Bilagan inleds med en redovisning av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock över tid. Därefter redovisas investeringarna i järnväg och väg separat. Avslutningsvis sätts de svenska investeringarna i ett internationellt perspektiv. Bilagan innehåller även två fördjupningsrutor: Infrastrukturinvesteringar - mål och avvägningar samt Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

## 2 Redovisning över tid av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock

Utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock redovisas ofta som andel av BNP. Det finns flera fördelar med detta, bl.a. underlättas jämförelser med andra länder och över tid. Samtidigt ligger i BNP-tillväxten både en effekt av förändring i kvantitet och en effekt av kvalitetsförbättring.<sup>6</sup> Det kan vara relevant att inte bara relatera kapitalstocken

till BNP utan också till befolkningen. I denna bilaga används båda redovisningarna.<sup>7</sup>

### *Definitioner*

Enligt nationalräkenskapernas (NR:s) definition består den offentliga kapitalstocken av fasta tillgångar som exempelvis byggnader, fordon och maskiner. Offentliga fasta bruttoinvesteringar definieras som anskaffande, minus avyttringar, av fasta tillgångar. Nettoinvesteringar definieras som bruttoinvesteringar minus avskrivningar (förslitning av befintlig kapitalstock). Underhåll och reparationer av befintlig kapitalstock räknas inte som investeringar.<sup>8</sup> Kapitalstocken, mätt i absoluta termer, ökar bara om nettoinvesteringarna är positiva.

Det finns vissa brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock, vilket man bör vara medveten om vid exempelvis jämförelser över tid och mellan länder.<sup>9</sup> Vid jämförelser över tid kan slutsatserna dessutom variera beroende på vilka perioder som studeras. Tillgången på historisk data varierar beroende på bl.a. detaljeringsnivå och typ av investering. För de dataserier som redovisas i denna bilaga finns data från 1950, 1980 respektive 1993.

<sup>4</sup> Nationalräkenskaperna (NR) styrs av redovisningsregelverket Europeiska Nationalräkenskapssystemet 1995 (ENS 1995). EU-kommissionen har föreslagit att regelverket ska revideras och ersättas av ENS 2010. Europaparlamentet röstade om förslaget i mars 2013 och rådet väntas anta förordningen senare under våren 2013. Första publicering av NR enligt ENS 2010 blir 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 insatsförbrukning.

<sup>5</sup> I NR delas ekonomin (och investeringarna) upp i näringslivssektorn, offentlig sektor och ideell sektor.

<sup>6</sup> 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 transporteras har dock inget förändrats.

<sup>7</sup> För en utförlig diskussion om att relatera investeringar och kapitalstock till BNP respektive befolkning, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 4 avsnitt 2.2).

<sup>8</sup> Underhåll vidmakthåller befintliga kapitalföremåls funktionssätt och tillför inget nytt. Om ett kapitalföremål går sönder och repareras definieras detta inte som underhåll utan som reparation.

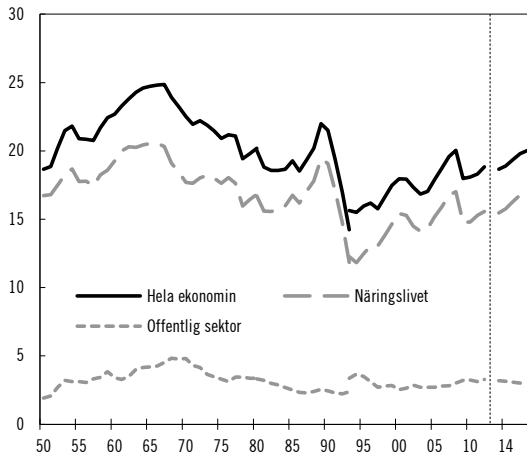
<sup>9</sup> Se fördjupningsrutan Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

## 2.1 Den offentliga sektorns investeringar

Investeringarna i Sverige görs i näringslivet eller i offentlig sektor. Diagram 2.1 visar att investeringarna i näringslivet varierar mer med konjunkturen än de offentliga men har en liknande utveckling över tid.<sup>10</sup>

**Diagram 2.1 Investeringar i näringslivet och offentlig sektor 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser**

Procent



Anm.: Se fotnot 10 för en förklaring till tidsseriebrotten. Prognos för 2013–2017.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

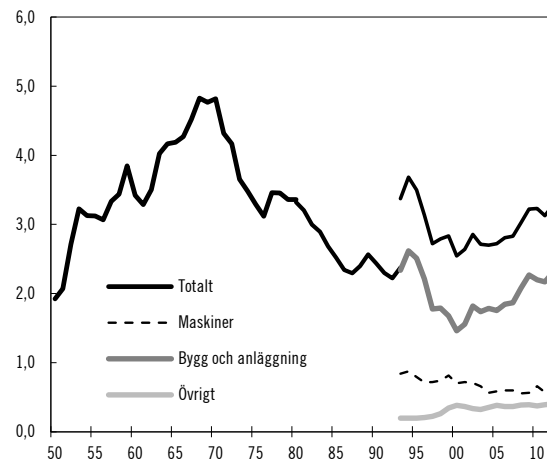
Investeringsandelen av BNP steg fram till omkring slutet av 1960-talet och mattades därefter av fram till överhettningen i slutet 1980-talet. Efter ett kraftigt fall under den ekonomiska krisen på 1990-talet har både näringslivet och den offentliga sektorn trendmässigt ökat sina investeringar (se även diagram 2.2). Under de närmaste åren bedöms den offentliga sektorns investeringar öka värdemässigt, men minska något som andel av BNP. Investeringarna i näringslivet bedöms öka som andel av BNP.

Den offentliga sektorns investeringar har ökat som andel av BNP under de senaste åren efter

att under lång tid ha minskat från de förhållandevis höga andelarna under 1950- och 1960-talet (se diagram 2.2). År 2012 motsvarade investeringarna 3,3 procent av BNP. Bygg- och anläggningsinvesteringarna, som är den investeringsgrupp som har längst avskrivningstid, har ökat som andel av BNP sedan millennieskiftet. Investeringarna i maskiner har däremot minskat.

**Diagram 2.2 Offentliga investeringar 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser**

Procent



Anm.: Se fotnot 10 för en förklaring till tidsseriebrotten.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökningen av investeringsandelen under 1950- och 1960-talet var delvis en anpassning till utbyggnaden av den offentliga sektorn som skedde då. Även infrastrukturen byggdes ut under denna tidsperiod. I takt med att kapitalstocken anpassades till en större offentlig sektor, högre produktionsvolym av välfärdstjänster och utbyggd infrastruktur kom investeringarnas andel av BNP därefter att minska. Fokus låg då mer på att upprätthålla befintliga nivåer på kapitalstocken än på att fortsätta bygga ut.

### Statliga och kommunala investeringar

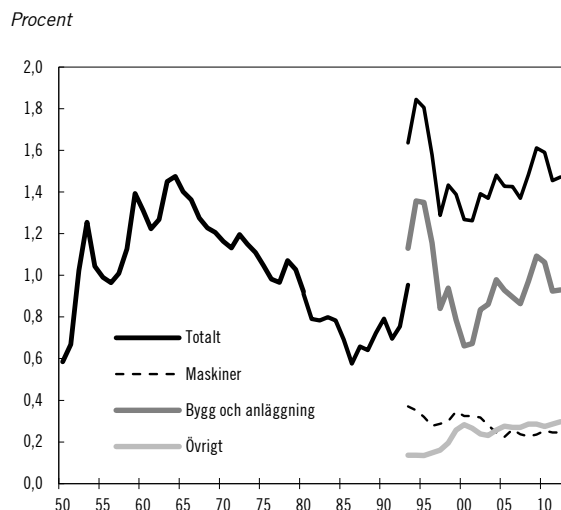
Den offentliga sektorns investeringar kan delas in i statliga och kommunala investeringar. I staten är de största investeringsposterna järnväg och väg. Kommunsektorn investerar bl.a. i byggnader, vägar och kollektivtrafik.

I staten ökade investeringarna som andel av BNP fram till mitten av 1960-talet och därefter minskade andelen fram till andra halvan av 1980-talet. Under krisen på 1990-talet ökade de statliga investeringarna som andel av BNP återigen under en kort period, men sjönk därefter, för att under 2000-talet trendmässigt öka

<sup>10</sup> 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 balanseras dock något av bolagiseringen av Byggnadsstyrelsen.

(se diagram 2.3). År 2012 var de statliga investeringarna 1,5 procent av BNP. Statliga investeringar i bygg och anläggning som andel av BNP har ökat under den senaste tioårsperioden, medan investeringarna i maskiner och övrigt har legat på en i stort sett oförändrad andel.

**Diagram 2.3 Investeringar i staten 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser**



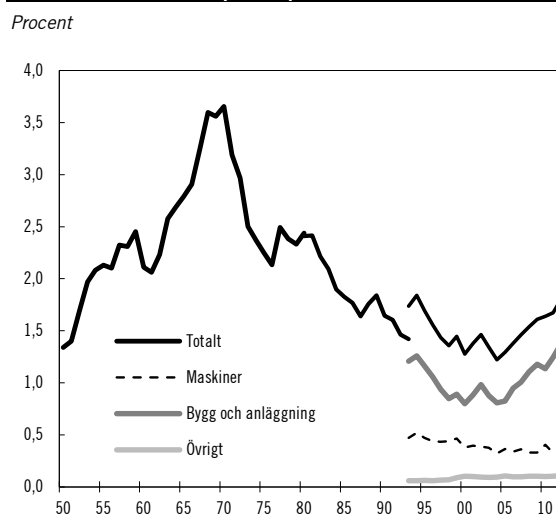
Anm.: Se fotnot 10 för en förklaring till tidsseriebrodden.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

I kommunsektorn ökade investeringarna som andel av BNP kraftigt fram till och med 1970-talet för att därefter snabbt falla tillbaka (se diagram 2.4). 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 kommunsammanslagningar. Kommuner som skulle slås samman med andra kommuner hade starka incitament för ett sådant agerande, särskilt mindre kommuner som slogs ihop med större.<sup>11</sup> Nedgången i investeringsandelen sedan 1970 kan förklaras, som tidigare nämnts, av att kapitalstocken då var väl utbyggd och att lägre investeringar som andel av BNP räckte för att tillhandahålla de kommunala välfärdstjänsterna.

Många investeringar inom energi- och bostadssektorn sker numera i de kommunala bolagen. Bolagiseringen av kommunal verksamhet har minskat andelen investeringar av

BNP som redovisas i kommunsektorn, särskilt under senare år.<sup>12</sup>

**Diagram 2.4 Investeringar i kommunsektorn 1950–2012 som andel av BNP i löpande priser**



Anm.: Se fotnot 10 för en förklaring till tidsseriebrodden.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Sedan 2004 har investeringarna i kommunsektorn ökat. Det handlar framför allt om satsningar på infrastruktur och fastigheter.<sup>13</sup> Konjunkturinstitutet har konstaterat att det stora resurstillskottet från staten till kommunsektorn i samband med finanskrisen är en möjlig förklaring till ökningen av investeringarna under de senaste åren.<sup>14</sup> De kommunala investeringarna var 2012 1,8 procent av BNP, vilket är något högre än de statliga.

## 2.2 Den offentliga sektorns kapitalstock

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av den offentliga sektorns kapitalstock, det vill säga fasta tillgångar såsom byggnader, vägar och maskiner. Kapitalstockens storlek har i sin tur betydelse för den offentliga sektorn möjlighet att tillhandahålla välfärdstjänster.

Brott i dataserien 1993 försvårar en analys av hur den offentliga kapitalstocken har utvecklats sett över en längre tidsperiod. Med reservation

<sup>11</sup> Se B. Tyrefors Hinnerich, Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?, Journal of Public Economics, 2009.

<sup>12</sup> Se fördjupningsrutan Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

<sup>13</sup> Se Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi-april, (Sveriges kommuner och landsting 2012).

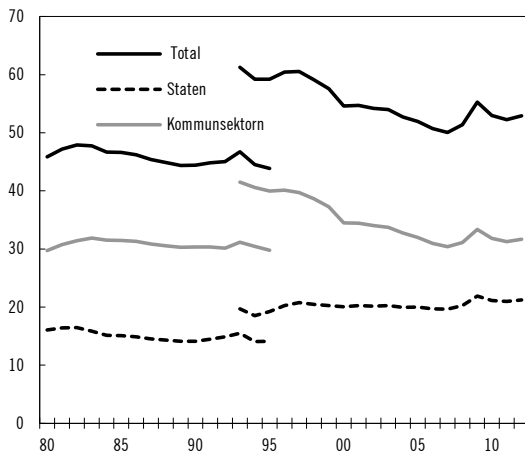
<sup>14</sup> Se Konjunkturläget december, (Konjunkturinstitutet 2011).



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 2.5). År 1993–2007 minskade dock kapitalstocken som andel av BNP, för att därefter stiga. Nedgången under den senare perioden skedde i kommunsektorn, medan statens kapitalstock varit i stort sett oförändrad som andel av BNP. Även här förklaras troligen en del av nedgången av bolagiseringen av kommunal verksamhet.<sup>15</sup>

**Diagram 2.5 Kapitalstock i stat och kommunsektor 1980–2012 som andel av BNP i fasta priser**

Procent

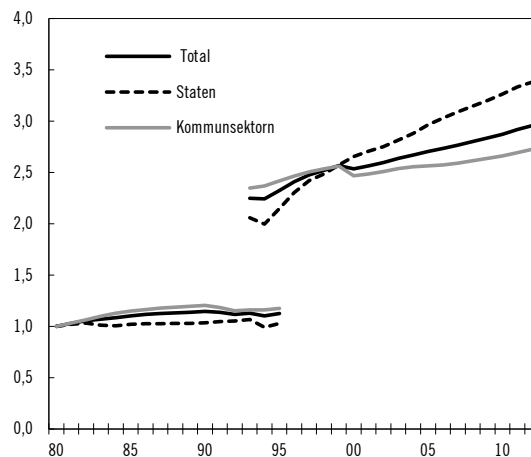


Anm.: Se fotnot 10 för en förklaring till tidsseriebrotten. Den stora uppgången år 2009 beror delvis på finanskrisen och den negativa utvecklingen av BNP.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Som tidigare nämnts kan det vara relevant att inte bara relatera kapitalstocken till BNP utan också till befolkningen. Sett i relation till befolkningen har den totala kapitalstocken i fasta priser stadigt ökat sedan mitten av 1990-talet. Både den statliga och den kommunala kapitalstocken har ökat, men den statliga har haft en snabbare ökningstakt (se diagram 2.6).

**Diagram 2.6 Statlig och kommunal kapitalstock 1980–2012 i fasta priser i relation till befolkningen**

Index 1980=1



Anm.: Se fotnot 10 för en förklaring till tidsseriebrotten.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### 3 Investeringar i väg och järnväg samt kapitalstocken av infrastruktur.

En stor andel av statens investeringsutgifter går till infrastruktur, där vägar och järnvägar är de viktigaste komponenterna. Det är därför relevant att redovisa den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock specifikt för vägar och järnvägar över tid.

#### 3.1 Offentliga investeringar i vägar och järnvägar

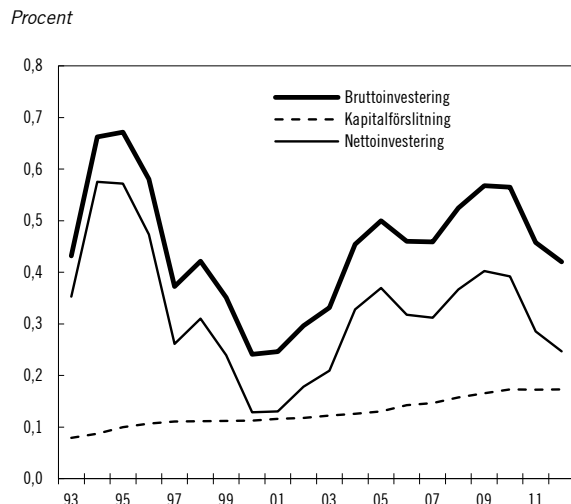
I mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna i järnvägar betydligt större än dess kapitalförslitning<sup>16</sup> (se diagram 3.1). Därefter sjönk investeringarna som andel av BNP fram till och med millennieskiftet, för att därefter öka. Mellan 2006–2010 steg bruttoinvesteringarna i järnväg som andel av BNP med 22 procent. Under de senaste två åren har dock investeringarna legat på

<sup>15</sup> Se fördjupningsrutan Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

<sup>16</sup> Kapitalförslitning motsvarar värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under den aktuella perioden till följd av normal användning och förutsebar föråldring.

en lägre nivå.<sup>17</sup> Bruttoinvesteringarna har varje år varit högre än kapitalförslitningen, dvs. nettoinvesteringarna har varit positiva.

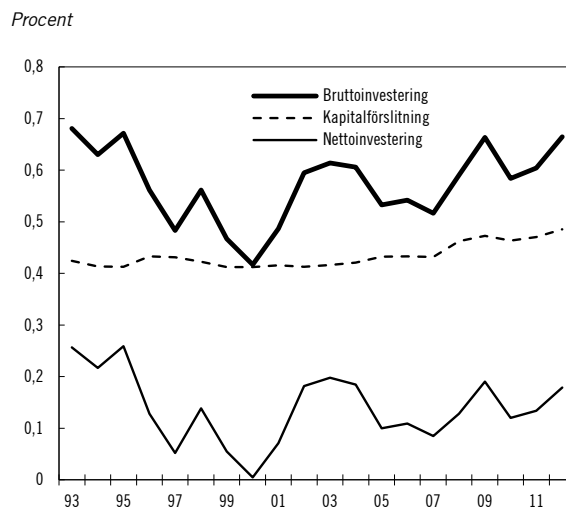
**Diagram 3.1 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnvägar 1993–2012 som andel av BNP i löpande priser**



Anm.: Järnvägsinvesteringar finns enbart i staten och inte i kommunsektorn.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Bruttoinvesteringarna i vägar som andel av BNP har inte varierat lika mycket mellan tidsperioder som investeringarna i järnvägar, utan har legat på en mer konstant nivå. Utvecklingen har dock stora likheter med den för järnvägar, med en generell minskning av investeringarna fram till 2000 och sedan en uppåtgående trend. Eftersom kapitalförslitningen är betydligt högre för vägar än för järnvägar har bruttoinvesteringarna i vägar i snitt varit högre än för järnvägar, medan nettoinvesteringarna varit lägre. Detta illustreras av diagram 3.2.<sup>18</sup>

**Diagram 3.2 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i vägar 1993–2012 som andel av BNP i löpande priser**

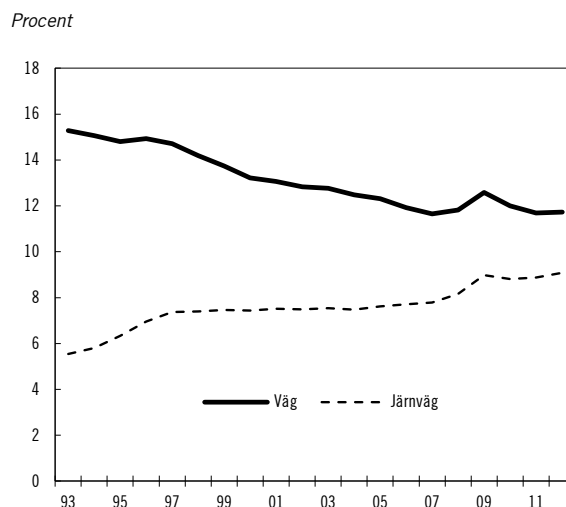


Anm.: Både stat och kommunsektor är inkluderade.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

## 3.2 Infrastrukturkapitalstockar

I diagram 3.3 visas hur kapitalstocken av vägar och järnvägar har utvecklats som andel av BNP i fasta priser. År 1993–1997 ökade kapitalstocken av järnvägar i fasta priser som andel av BNP till följd av stora investeringar. Därefter har den utvecklats i takt med BNP för att de senaste åren återigen öka något mer. Kapitalstocken som består av vägar har dock minskat kontinuerligt som andel av BNP 1993–2007. Därefter har andelen varit relativt oförändrad, runt 12 procent.

**Diagram 3.3 Kapitalstocken av vägar och järnvägar 1993–2012 som andel av BNP i fasta priser**



Anm.: 2011 års prisnivå.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

<sup>17</sup> Den huvudsakliga anledningen till minskningen mellan 2010 och 2011 är att investeringarna i sista etappen av Botniabanan (Ådalsbanan) avslutades.

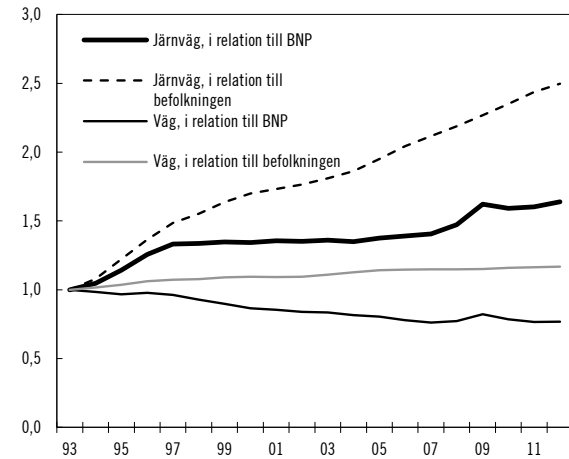
<sup>18</sup> Trafikverket presenterade i samband med kapacitetsutredningen betydligt högre drift- och underhållskostnader för järnvägen än tidigare, se bl.a. Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050 (Trafikverket 2012:100, avsnitt 7). Detta kan vara en indikation på att kapitalförslitningen i järnvägar har varit underskattad.

Som tidigare nämnts är det relevant att inte bara redovisa kapitalstocken som andel av BNP utan också i relation till befolkningen. I diagram 3.4 redovisas kapitalstocken av vägar respektive järnvägar på båda sätten.

göra en historisk satsning på transportinfrastrukturen.<sup>20</sup>

**Diagram 3.4 Kapitalstocken av vägar och järnvägar 1993–2012 i relation till BNP i fasta priser och befolkning**

Index 1993=1



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kapitalstocken av vägar har minskat som andel av BNP i fasta priser, men ökat något som andel av befolkningen. Kapitalstocken av järnvägar har ökat både i relation till befolkningen och till BNP i fasta priser, dock kraftigare i relation till befolkningen.

Under de senaste två decennierna har varken väg- eller järnvägsnätet ökat mer än marginellt i kilometer räknat. Dock så har standarden höjts, bl.a. genom utbyggnad av motorväg och tvåspårig järnväg, vilket ökat värdet på kapitalstocken. Mellan 1990 och 2009 fördubblades antalet kilometer motorväg i Sverige, medan antalet kilometer elektrifierad dubbelspårig järnväg ökade med 50 procent. Andra faktorer som breddning av vägar, förbättrat underhåll och andra kvalitetshöjande åtgärder har också bidragit. Standardhöjningen på järnvägar har varit större än standardhöjningen på vägar.<sup>19</sup>

Samtidigt som investeringarna i järnväg och väg har ökat som andel BNP och standarden byggts ut, har trafikvolymen stadigt ökat. Detta har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i storstäderna. Regeringen valde därför 2012 att

<sup>19</sup> Se Konjunkturläget mars, (Konjunkturinstitutet 2012).

<sup>20</sup> Se fördjupningsrutan Infrastrukturinvesteringar – mål och avvägningar.

## Infrastrukturinvesteringar - mål och avvägningar

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Med hjälp av kvalificerade analyser av bl.a. samhällsekonomiska samband vill regeringen skapa en väl fungerande infrastruktur som bidrar till företagande och tillväxt.

### *Optimal kapitalstock och effektiva investeringar*

Forskningen tyder på en koppling mellan infrastrukturinvesteringar och tillväxt men effekterna är beroende av sammanhanget. För mogna och utvecklade ekonomier som Sveriges tycks investeringar i infrastruktur ge betydligt lägre avkastning än i växande ekonomier. Detta kan förklaras av att mogna ekonomier generellt har en mer välutvecklad infrastruktur och att avkastningen från ytterligare investeringar därför är avtagande. Men det är inte självklart vilken storlek på den totala kapitalstocken som är samhällsekonomiskt optimal, varken när det gäller landets samlade investeringar eller när det handlar om vilka delar som den offentliga sektorn bör stå för.

Man kan dock utifrån ekonomisk teori argumentera för att en given nivå på investeringarna antingen är för hög eller för låg. En för hög investeringsnivå innebär att investeringarna på marginalen kostar mer än deras samhällsekonomiska värde. Om kapitalstocken däremot är för liten skulle större investeringar (och därmed lägre konsumtion) i dag leda till högre välfärd.

Även om det är svårt att med säkerhet fastställa storleken på en optimal kapitalstock kan analyser av den samhällsekonomiska lönsamheten för enskilda investeringsprojekt vägleda vid beslut. Enskilda investeringsprojekt kan alltså ha en positiv effekt på tillväxten oavsett kapitalstockens storlek.

Den under lång tid ökande trafikvolymen har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt. Detta är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högratifierade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Under senare år har särskilt problemen i järnvägssystemet varit påtagliga och visat på behovet av att stärka drift,

underhåll och reinvesteringar i denna infrastruktur. Den trängsel och de förseningar som uppstår resulterar i stora kostnader för samhället vilket indikerar att åtgärder kan ge positiva effekter på tillväxten.

### *Samhällsekonomiska kostnadsnyttokalkyler*

Inom transportsektorn görs bedömningar av den samhällsekonomiska lönsamheten för enskilda investeringsprojekt med hjälp av samhällsekonomisk analys och kostnadsnyttokalkyler. Kalkyler av detta slag började göras i Sverige redan på 1960-talet men användningen har utvecklats mycket på senare år. En kostnadsnyttokalkyl utgår från prognoser över ekonomins, befolkningens och trafikens utveckling samt från beräkningar av investeringens effekter på bl.a. tillgänglighet (tidsvinster), trafiksäkerhet och emissioner.

Samhällsekonomiska kostnadsnyttokalkyler möjliggör strukturerade jämförelser av kostnader och nyttor, liksom jämförelser mellan olika investeringar. Slutprodukten av arbetet med kalkylerna är specifika s.k. nettonuvärdeskvoter. Men även processen är betydelsefull eftersom den innebär en genomgång av effekter och specificering av vilka antaganden som har gjorts.

Metoden har kritiserats bl.a. för att de ekonomiska värderingarna av effekter som egentligen inte har något pris på marknaden anses för osäkra. En annan invändning som framförts är att alla effekter inte inkluderas, som intrång i naturmiljöer. Ibland tolkas nettonuvärdeskvoter som exakta mått på åtgärders absoluta lönsamhet snarare än – mer riktigt – som ett underlag för jämförelse mellan alternativ.

På området drift och underhåll är kunskapen om samhällsekonomisk lönsamhet ännu bristfällig, vilket innebär att det ännu inte går att säga vilken nivå på underhållet som är samhällsekonomiskt optimal. Trafikverket genomför på regeringens uppdrag för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete på området.

Rätt använd är den samhällsekonomiska kalkylmetodiken ett värdefullt hjälpmedel som förser beslutsfattare med ett strukturerat och transparent underlag. Det samhällsekonomiska lönsamhetsmättet svarar dock inte på frågor om bl.a. fördelningseffekter och regional utveckling, sådana analyser och bedömningar görs separat.

*Infrastrukturpropositionen 2012*

Det övergripande målet för transportpolitiken är således att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet.

Väl fungerande infrastruktur bidrar till företagande och tillväxt, bl.a. genom att skapa förutsättningar för effektiva transporter, leveranssäkerhet och en utvidgad arbetsmarknad. Genom det stärks Sveriges långsiktiga konkurrenskraft. Mot denna bakgrund valde regeringen 2012 att göra en historisk satsning på transportinfrastrukturen genom infrastrukturpropositionen (prop. 2012/13:25 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem).

Den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen under planeringsperioden 2014–2025 ska uppgå till totalt 522 miljarder kronor. Detta motsvarar en ambitionsökning med närmare 20 procent i förhållande till tidigare riksdagsbeslut. Ramen innebär bl.a. ambitionshöjningar för underhållet av såväl järnvägar som vägar. Det är regeringens åsikt att vård av det befintliga transportsystemet ska ha hög prioritet.

Därtill kommer planeringsramen för investeringar i vissa väg- och järnvägsprojekt, som delvis finansieras via trängselskatter och vägavgifter, att uppgå till 53 miljarder kronor 2010–2025 samt drift- och underhållsåtgärder som finansieras via banavgifter.

Trafikverket har fått i uppdrag att ta fram underlag till hur den ekonomiska ramen kan användas på ett effektivt sätt. Regeringen har pekat ut ett antal investeringar som bedöms vara särskilt angelägna, som de första etapperna i en ny stambana. Urvalet av utpekade investeringar byggde till betydande del på Trafikverkets bedömning i den s.k. Kapacitetsutredningen av var i transportsystemet som behoven är som allra störst.

Åtgärderna i regeringens satsning ska inriktas mot de viktigaste stråken för att stärka sträckor som är betydelsefulla för hållbar arbetspendling samt viktiga transportleder för näringslivet och gränsöverskridande transporter. Därutöver ska den befintliga infrastrukturen utvecklas genom underhåll, effektivisering och trimning. Detta ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Mål om trafiksäkerhet, begränsad klimatpåverkan och andra miljö kvalitetsmål ska beaktas. En grund-

läggande tillgänglighet i hela landet måste också utvecklas.

## 4 Internationell jämförelse

Ett sätt att bilda sig en uppfattning om nivån på de offentliga investeringarna i Sverige är att jämföra med andra länder. Vid tolkningar av de diagram 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. Detta gäller i synnerhet statistik gällande infrastruktur.<sup>21</sup> För att öka jämförbarheten redovisas i denna bilaga, i möjligaste mån, enbart statistik hämtad från en och samma datakälla.

### 4.1 Offentliga investeringar i ett internationellt perspektiv

De offentliga investeringarna i EU:s och OECD:s medlemsländer har minskat under de senaste årtiondena. Orsakerna till detta har diskuterats utförligt bland forskare och andra aktörer. Följande anledningar har särskilt lyfts fram:<sup>22</sup>

- Den utbyggnad av välfärdsstaten som skedde i de flesta OECD-länderna 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-länderna.
- Offentliga investeringar kan döljas i näringslivets investeringar då offentliga verksamheter bolagiserats t.ex. på skol- och omsorgsområdet. 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

<sup>21</sup> För mer diskussion rörande problem med jämförelse mellan länder, se fördjupningsrutan Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.

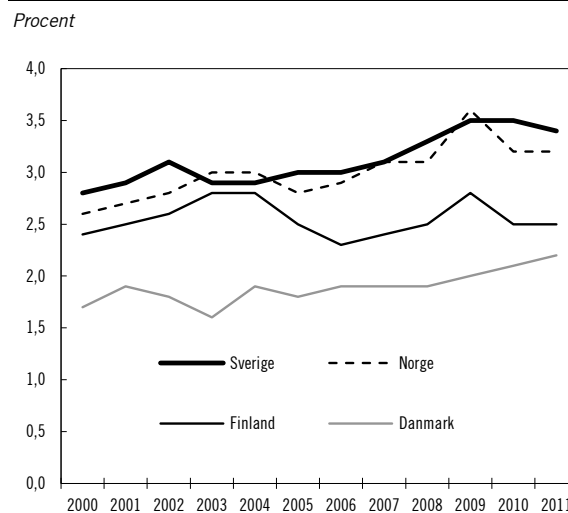
<sup>22</sup> Se exempelvis Vällilä, T., T. Kozluk och A. Mehrota, Roads on a downhill? Trends in EU infrastructure investment, EIB papers, volume 10. N° 1, European investment bank, 2005.

och statsskuldnerna. Flera av de länder som åren före skuldkrisen hade de största totala investeringarna (i näringslivet och den offentliga sektorn), framför allt Grekland, Irland, Portugal och Spanien, har fått stora problem med sina offentliga finanser.

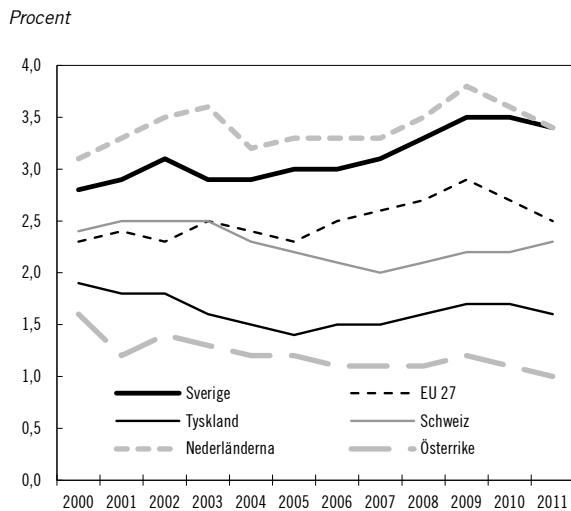
Huruvida investeringsnivån i Sverige bedöms vara hög eller låg jämfört med andra länder varierar beroende på vilka länder som Sverige jämförs med. I denna bilaga jämförs Sverige med de övriga nordiska länderna eftersom dessa kan anses likna Sverige på många sätt, exempelvis när det gäller ekonomisk struktur. Dessutom görs en jämförelse med ett antal andra länder i Europa som inte är alltför avvikande från Sverige avseende ekonomisk struktur och politik i stort. Det skulle t.ex. vara problematiskt att göra en jämförelse med europeiska länder som befinner sig i en upphämningsfas, oftast före detta kommunistiska länder, där infrastrukturen är eftersatt och den offentliga sektorn relativt liten.

Bland de nordiska länderna har Sverige haft de största offentliga investeringarna som andel av BNP under 2000-talet, tätt följt av Norge (se diagram 4.1).

**Diagram 4.1 Offentliga investeringar i Norden 2000–2011 som andel av BNP i löpande priser**

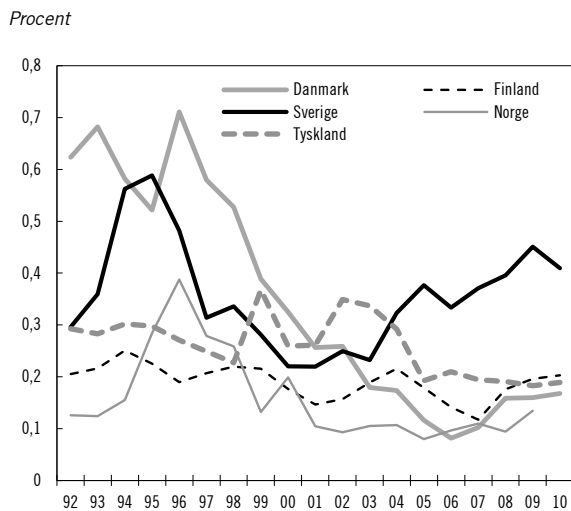


Även jämfört med andra EU-länder har de offentliga investeringar som andel av BNP varit höga i Sverige. Som framgår av diagram 4.2 ligger Sverige klart över genomsnittet i EU och har under de senaste åren haft näst högst offentliga investeringar som andel av BNP av de redovisade länderna.

**Diagram 4.2 Offentliga investeringar i olika länder i EU 2000–2011 som andel av BNP i löpande priser**

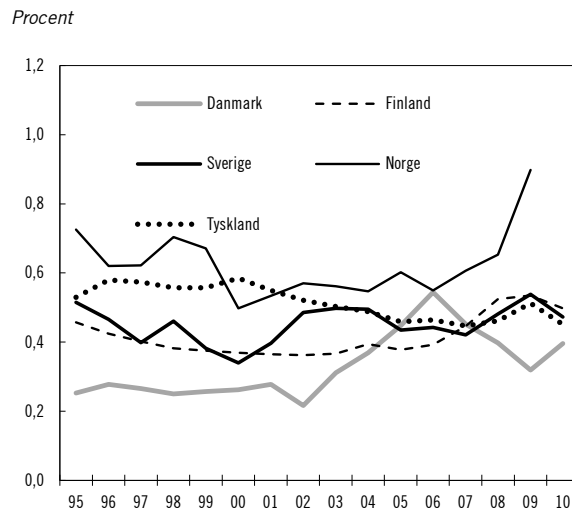
## 4.2 Infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv

Diagram 4.3 visar utvecklingen av investeringar i järnväg i de nordiska länderna och Tyskland under de senaste 20 åren.

**Diagram 4.3 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1992–2010 som andel av BNP i löpande priser**

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet sjönk investeringarna i järnväg som andel av BNP i Sverige, i likhet med i Norge och Danmark. Därefter har investeringarna successivt ökat i Sverige. Inget av de övriga redovisade länderna har haft en liknande positiv utveckling. Järnvägsinvesteringarna i Sverige har under de senaste åren legat på runt 0,40 procent

av BNP vilket kan jämföras med Danmarks andel om 0,15 procent och Tysklands 0,20 procent av BNP. När det gäller väginvesteringar har Sverige sedan 1995 legat på en genomsnittlig nivå om man jämför med de nordiska länderna och Tyskland (se diagram 4.4) År 2010 låg väginvesteringarna i Sverige som andel av BNP lägre än i Norge och Finland, men högre än i Danmark och Tyskland.

**Diagram 4.4 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar i olika länder i EU 1995–2010 som andel av BNP i löpande priser**

Vid en jämförelse av infrastrukturinvesteringar i olika länder är det viktigt att sätta investeringarna 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. att Sverige har ett stort vägnät sett till befolkningens mängd och ligger i detta avseende en bra bit över genomsnittet i Europa. Som andel av BNP har dock Sverige ett vägnät som ligger just över genomsnittet. Per invånare har Sverige i dag det största järnvägsnätet i Europa. Även som andel av BNP har Sverige ett järnvägsnät som ligger klart över genomsnittet bland de analyserade länderna. Sverige har också höjt standarden på sitt väg- och järnvägsnät mer än genomsnittet i Europa, men mindre än bl.a. Norge och Finland.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Se Konjunkturläget, mars, (Konjunkturinstitutet 2012).

## Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock

Vid en analys av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock är det viktigt att vara medveten om de brister som finns i det statistiska underlaget. I den här fördjupningsrutan redogörs för några av dessa brister och ett uppdrag vars syfte är att förbättra redovisningen av statens investeringar beskrivs.

### Mätproblem

Nettoinvesteringar, dvs. bruttoinvesteringar justerade för kapitalförslitning och värdeförändring, är svåra att mäta. Av denna anledning är statistiken i NR över de offentliga investeringarna och kapitalstockarna bristfällig på vissa områden. Kapitalstocken mäts inte direkt utan beräknas genom att ackumulera investeringar minskat med en antagen kapitalförslitning. Värdet på stocken påverkas också av värdeförändringar. Det är svårt att göra en bedömning av vilken avskrivningssats som är rimlig. Det är också svårt 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 dock skilja sig betydligt från det bokförda värdet. Om exempelvis en ort avfolkas minskar marknadsvärdet av vägar och järnvägar i området men det bokförda värdet minskar inte på samma sätt.

### Uppdrag till Ekonomistyrningsverket i syfte att förbättra redovisningen av statens investeringar

I syfte att förbättra redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar, men även komplettera redovisningen i denna bilaga, har regeringen i myndighetens regleringsbrev för 2013 gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera hur investeringar i staten ska budgeteras och redovisas i olika sammanhang. ESV ska bl.a. göra en närmare analys av de anläggningstillgångar som redovisas i myndigheternas årsredovisningar, den realekonomiska fördelningen av anslagen och statens investeringar i NR samt de investeringar som redovisas och föreslås i budgetpropositionen. Mot bakgrund av analysen ska ESV lämna förslag om hur en mer ändamålsenlig och konsistent budgetering och redovisning av

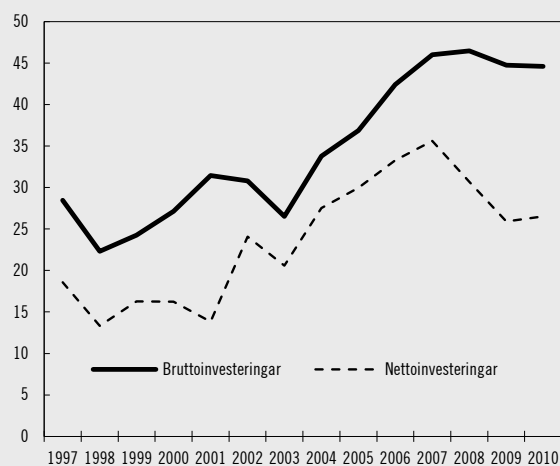
investeringar i staten kan åstadkommas. Uppdraget ska avrapporteras senast den 29 november 2013.

### Investeringar i de kommunala bolagen

Bolagiseringen av offentliga verksamheter har blivit mer utbredd sedan början av 1990-talet, särskilt i den kommunala sektorn. Antalet kommunägda bolag<sup>24</sup> har ökat med 19 procent mellan 1997 och 2010. Till följd av den ökade bolagiseringen av offentliga verksamheter har investeringar som enligt NR tidigare bokfördes som offentliga i stället börjat bokföras i näringslivet, trots att finansieringen av investeringarna fortfarande delvis sker med offentliga medel. Det som enligt NR ser ut som en nedgång i de kommunala investeringarna behöver därför inte betyda att investeringarna minskat inom det aktuella verksamhetsområdet.<sup>25</sup>

**Diagram 4.5 Investeringar i de kommunala bolagen 1997–2010**

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

SCB redovisar inte uppgifter om kommunägda företags investeringar för samtliga kommuner.<sup>26</sup> Avsaknaden av statistik bidrar till att det är svårt att få en klar bild av vilken betydelse bolagiseringen haft för förändringen av de kommunala investeringarna. På en övergripande nivå kan man dock se att investeringarna i de

<sup>24</sup> I kommunägda bolag ägs minst 50 procent av aktierna av en kommun.

<sup>25</sup> Se diagram 2.4.

<sup>26</sup> Detta beror på att det i en del kommuner endast finns ett litet antal kommunägda företag och därmed en risk för att enskilda kommunägda företags uppgifter röjs om sådan statistik skulle publiceras.



kommunala bolagen trendmässigt har ökat, med undantag för åren under finanskrisen. Bruttoinvesteringarna har ökat med 57 procent och nettoinvesteringarna med 43 procent sedan 1997 (se diagram 4.5).

När man talar om offentliga investeringar är det således viktigt att även ta hänsyn till de kommunala bolagens investeringar. En nedgång i de kommunala investeringarna är inte ett problem om det beror på att de i stället görs av kommunägda företag eller i annan regi.

#### *Jämförelse med andra länder*

Det är inte okomplicerat att jämföra investeringsnivåer mellan olika länder. 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 dessutom till att en jämförelse av investeringsvolymerna mellan olika länder på en aggregerad nivå försvåras. I jämförelserna i bilagan inkluderas främst länder där investeringar i vägar och järnvägar huvudsakligen görs av den offentliga sektorn.