

Bilaga 3

# Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock





## Bilaga 3

# Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock

### Innehållsförteckning

---

1	Inledning.....	7
2	Vilken investeringsvolym ger rätt nivå på kapitalstocken?.....	8
2.1	Kapitalstocken behöver inte öka med BNP.....	8
2.2	Effekten av enskilda investeringar beror på omständigheterna.....	9
3	Nuläge med tillbakablick.....	11
3.1	En jämförelse av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock över tid.....	11
3.2	Offentliga infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv.....	16
4	Transportpolitiken påverkar kapitalstockens utveckling.....	19
4.1	Transportsystemet anpassas till dagens utmaningar.....	19
4.2	Standarden återställs och kapaciteten ökar.....	20
4.3	Regeringens nationella plan 2014–2025.....	21

## Diagramförteckning

---

Diagram 2.1 Den offentliga realkapitalstocken och potentiell BNP .....	9
Diagram 3.1 Den offentliga och privata sektorns investeringar.....	11
Diagram 3.2 Offentliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser .....	12
Diagram 3.3 Statliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser ....	12
Diagram 3.4 Kommunala investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser .....	13
Diagram 3.5 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnvägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser .....	14
Diagram 3.6 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i vägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser .....	14
Diagram 3.7 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1980–2013 som andel av BNP i fasta priser .....	15
Diagram 3.8 Statlig och kommunal kapitalstock 1980–2013 i fasta priser i relation till befolkningen. ....	15
Diagram 3.9 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 som andel av BNP i fasta priser .....	15
Diagram 3.10 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 i relation till BNP i fasta priser och befolkning .....	16
Diagram 3.11 Gods- och persontrafik 1970–2010 .....	16
Diagram 3.12 Järnvägsnät och vägnät i relation till befolkningen.....	17
Diagram 3.13 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser .....	17
Diagram 3.14 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar i olika länder i EU 1995–2011 som andel av BNP i löpande priser .....	17
Diagram 3.15 Utbyggnad av elektrifierade järnvägslinjer, två spår eller mer 1990–2011 .....	18
Diagram 3.16 Utbyggnad av motorväg 1990–2011 .....	18
Diagram 4.1 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet.....	20
Diagram 4.2 Anslag för väg- och banhållning samt medfinansiering som andel av BNP i löpande pris.....	21

## Sammanfattning

---

- I denna bilaga beskrivs den offentliga kapitalstocken och investeringar i densamma med fokus på transportinfrastruktur. Syftet är att redovisa hur den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock har utvecklats över tid. I bilagan redogörs också för förändringar som regeringen bedömer har betydelse för transportinfrastrukturens utveckling.
- Forskningen ger inget entydigt svar på frågan om vad som är en optimal nivå på de offentliga investeringarna. Det finns argument både för och emot att den offentliga kapitalstocken ska växa 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.
- Sammantaget finns det inte några tecken på att nuvarande överskottsmål har bidragit till allt för låga offentliga investeringar eller en urholkad offentlig realkapitalstock.
- Enskilda investeringar ger olika effekter beroende på omständigheterna och bör prioriteras med hjälp av samhällsekonomisk analys.
- De offentliga investeringarna har ökat som andel av BNP sedan 2004 efter att de dessförinnan minskat kontinuerligt sedan början av 1970-talet. År 2013 motsvarade investeringarna 3,1 procent av BNP. Det är framför allt kommunsektorn som har gjort stora investeringar under de senaste åren.
- En stor andel av statens investeringsutgifter går till infrastruktur, främst i form av investeringar i järnvägar och vägar. Även kommunsektorn finansierar investeringar i vägar. De offentliga investeringarna i både järnvägar och vägar har trendmässigt ökat under 2000-talet. Järnvägsinvesteringarna har ökat i snabbare takt än väginvesteringarna.
- Trafikvolymerna på järnväg och väg har ökat sedan 1970-talet. Sedan slutet av 1990-talet har framför allt persontrafiken på järnväg och godstrafiken på väg ökat i en betydligt snabbare takt än tidigare. Detta har bidragit till att det framför allt i storstadsområdena finns kapacitetsproblem i järnvägs- och vägnätet, vilket påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.
- Räknat per invånare har Sverige relativt stora järnvägs- och vägnät jämfört med andra europeiska länder. Sedan 1990-talets början har Sverige gjort större kapacitetshöjande åtgärder i järnvägsnätet än många andra europeiska länder. Sverige har också investerat mycket i vägnätet, men där ligger investeringarna på en mer genomsnittlig nivå.
- Regeringen har genomfört en rad åtgärder för att effektivisera transportpolitiken och anpassa den till dagens behov och utmaningar. Myndighets- och bolagsstrukturen har bl.a. anpassats i syfte att nå ökad effektivitet och kvalitet och ansvarsfördelningen mellan sektorns aktörer har förtydligats.
- Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om en stor ökning av anslagsmedlen till transportinfrastruktur. De åtgärder som dessa medel ska omsättas i prioriteras utifrån vilka insatser som bedöms ge störst effekt i termer av tillväxt och välfärd i hela landet.

---

## 1 Inledning

Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock<sup>1</sup> är av stor betydelse för samhällets välfärd och utveckling. Den offentliga sektorn är beroende av realkapital som sjukhus, skolor, elnät och transportinfrastruktur för att kunna producera välfärdstjänster som vård, skola och omsorg. Om kapitalstocken urholkas, dvs. om kapitalet slits utan att ersättas eller om det minskar i förhållande till behoven, finns det risk

---

<sup>1</sup> Kapitalstocken utgörs av det totala värdet av allt realkapital i samhället, dvs. alla fastigheter, vägar, järnvägar etc. Kapitalstocken vidmakthålls genom underhåll och ökar genom nettoinvesteringar (investeringar med avdrag för kapitalförslitning).

för att den offentliga sektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster påverkas negativt.

Även den privata sektorn är beroende av offentliga investeringar. En väl fungerande transportinfrastruktur är t.ex. en nödvändighet för att skapa och upprätthålla god tillgänglighet som underlättar utbytet av arbetskraft, varor och tjänster. En urholkning av den offentliga kapitalstocken kan därför bromsa tillväxten även i den privata sektorn.

Denna bilaga syftar till att redovisa den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock, dels över tiden, dels i ett internationellt perspektiv. Ett särskilt fokus ligger på transportinfrastruktur och då särskilt på järnvägs- och väginfrastruktur. I bilagan beskrivs också vad forskningen ger för vägledning om vad som är en optimal nivå på den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock, liksom om sambanden mellan transportinfrastruktur och tillväxt. Därefter beskrivs de förändringar som har genomförts för att förbättra transportsektorns funktionssätt och slutligen presenteras de planerade infrastruktursatsningar som regeringen bedömer har betydelse för transportinfrastrukturens utveckling framöver.

## 2 Vilken investeringsvolym ger rätt nivå på kapitalstocken?

De offentliga investeringarna bör öka i en väl avvägd takt. Investeringsvolymen bör inte vara för liten eftersom det urholkar kapitalstocken, vilket i sin tur kan innebära lägre tillväxt och välfärd. Investeringsvolymen bör inte heller vara för stor eftersom en ökning av de offentliga investeringarna förutsätter antingen skattehöjningar, som bl.a. kan leda till negativa effekter på t.ex. arbetsutbudet, eller att andra mer samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder inte genomförs. Också det innebär lägre tillväxt och välfärd.

Trots att det finns flera teorier och empiriska modeller för att bedöma effekterna av offentliga investeringar ger de inga klara policyslutsatser om vad som är en optimal investeringsnivå eller en optimal kapitalstock. Det gäller såväl för landets samlade investeringar som för de delar som den offentliga sektorn står för.

## 2.1 Kapitalstocken behöver inte öka med BNP

Det hävdas ibland att belastningen på det offentliga realkapitalet ökar i takt med aktiviteten i ekonomin och att den offentliga kapitalstocken därför bör växa i takt med BNP, dvs. att kapitalstockens andel av BNP bör vara konstant över tiden. Urbanisering och snabbt förändrade transport- och resmönster framförs ibland som skäl för att kapitalstocken i vissa perioder och regioner bör öka fortare än BNP. Ett exempel är den ökande belastningen på tillväxtregionerna.

Det finns även argument för att den offentliga kapitalstocken bör växa i en långsammare takt än BNP. Ett sådant argument är att både ökning av producerad volym och rena kvalitetsförbättringar ger BNP-tillväxt. Belastningen på transportinfrastrukturen kan antas öka med volymökningen (fler transporterade varor och fler tjänster), men inte med kvalitetsförbättringen (bättre varor och tjänster). Enligt det resonemanget är det mer sannolikt att belastningen på infrastrukturen ökar i lägre takt än BNP. Ett annat argument mot att den offentliga kapitalstocken alltid bör växa i takt med BNP är att en allt större andel av välfärdstjänsterna tillhandhålls i privat regi.

Överskottsmålet är formulerat i termer av finansiellt sparande och tar inte någon särskild hänsyn till den offentliga sektorns sparande i reala tillgångar. De årliga offentliga investeringarna belastar fullt ut det offentlig-finansiella sparandet. Finanspolitiska rådet har uppmärksammat att detta kan bidra till för låga reala investeringar och i förlängningen till en för liten kapitalstock.<sup>2</sup>

Innan överskottsmålet infördes år 2000 ökade realkapitalstocken något snabbare än potentiell BNP.<sup>3</sup> Sedan överskottsmålet infördes har den offentliga reala kapitalstocken däremot tidvis ökat något långsammare än potentiell BNP (se diagram 2.1). Det skulle kunna vara en indikation på att överskottsmålet har påverkat tillväxten i realkapitalstocken negativt.

<sup>2</sup> Svensk finanspolitik, (Finanspolitiska rådet 2008).

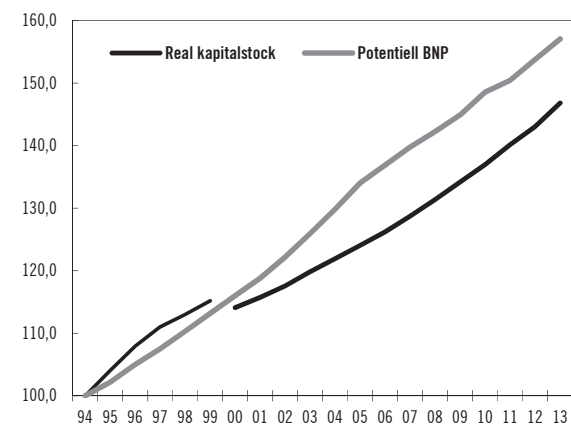
<sup>3</sup> Med potentiell BNP menas den nivå på produktionen som kan förväntas vid ett normalt resursutnyttjande i ekonomin.

Det finns dock inget som säger att det är optimalt att den offentliga realkapitalstocken i varje tidpunkt eller under varje period utvecklas i takt med potentiell BNP. Om de offentliga välfärdstjänsterna utgör en konstant andel av BNP och produktivitetstillväxten är större i den privata sektorn än i den offentliga kommer den offentliga realkapitalstocken att minska som andel av BNP om inte skatteuttaget ökar. Detta beror på att lönenivån i offentlig sektor antas följa lönenivån och produktivitetsökningen i den privata sektorn. När produktiviteten ökar i den privata sektorn ökar därför lönerns andel av de offentliga utgifterna på bekostnad av kapitalets andel. Under 2002–2006 ökade produktiviteten i den privata sektorn förhållandevis snabbt, vilket kan bidra till att förklara trenderna som visas i diagram 2.1.

Enligt Konjunkturrådet kan det finnas skäl för att investeringsnivån bör variera både över tiden och mellan länder.<sup>4</sup> Under perioder när ett lands offentliga sektor och infrastruktur byggs ut är det t.ex. rimligt att investeringsvolymen är större än i perioder då den offentliga sektorn och infrastrukturen redan är väl utbyggd. Förändrade behov innebär visserligen att nya investeringar behöver göras kontinuerligt. Effekten av dessa nya investeringar är dock generellt mindre än i uppbyggnadsfasen.

**Diagram 2.1 Den offentliga realkapitalstocken och potentiell BNP**

(Index 1994=100)



Anm.: Tidsseriebrott 1999–2000 i samband med att kyrkan skildes från staten.  
Källor: Finansdepartementet och Statistiska centralbyrån.

Tidigare analyser från Finansdepartementet har visat att det inte finns tecken på att nuvarande överskottsmål har bidragit till för låga offentliga investeringar eller till en urholkad offentlig realkapitalstock.<sup>5</sup>

## 2.2 Effekten av enskilda investeringar beror på omständigheterna

Forskningen ger alltså inte mycket vägledning vad gäller vilken investeringsvolym eller vilken storlek på kapitalstocken som är optimal. Det gäller även för investeringar i transportinfrastruktur som utgör en stor andel av de offentliga investeringarna. Man vet dock att det finns ett samband mellan investeringar i transportinfrastruktur och tillväxt, även om orsakssambanden är komplexa. Störst tillväxteffekter uppstår enligt forskningen genom investeringar som ger hög tillgänglighet i högspecialiserade och tätbebyggda regioner. För en mer utförlig redogörelse, se fördjupningsrutan Transportinfrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt.

Orsakssambanden mellan enskilda investeringar och tillväxt är ännu svårare eller rent av omöjliga att visa empiriskt. Klart är att infrastrukturinvesteringar ger olika stor effekt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Effekten varierar i både tid och rum och beroende på hur den specifika investeringen är utformad.

I prioriteringen mellan enskilda investeringsalternativ är däremot samhällsekonomisk analys ett värdefullt hjälpmedel. Med hjälp av samhällsekonomiska kalkyler (ett annat namn är kostnadsnyttoanalyser) kan enskilda investeringars påverkan på välfärden bedömas. För en beskrivning av hur samhällsekonomiska kalkyler används för utvärdering av investeringar i transportinfrastruktur, se fördjupningsrutan Investeringar bör prioriteras utifrån deras samhällsnytta.

<sup>4</sup> Enkla regler, svåra tider, behöver stabiliseringspolitiken förändras?, (Konjunkturrådet 2012).

<sup>5</sup> Ds 2010:4 Utvärdering av överskottsmålet.

## Transportinfrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt<sup>6</sup>

*Det finns ett samband mellan tillgänglighet och tillväxt*

Transportinvesteringar kan leda till högre produktivitet och därmed till tillväxt i ekonomin. Detta beror på att det finns ett samband mellan hög tillgänglighet och hög produktivitet, höga löner och hög sysselsättning. Med tillgänglighet menas ibland storleken på en stad eller region (t.ex. antal sysselsatta eller befolkning), ibland tätheten (t.ex. anställda per ytenhet) och ibland hur lätt det är att nå olika platser.

Fenomenet att storlek och täthet kan höja produktiviteten sammanfattas i begreppet agglomerationseffekter.<sup>7</sup> Transportinvesteringar kan öka agglomerationseffekterna på två sätt, dels direkt genom att förbättra kontakterna mellan en stads olika delar, dels indirekt genom att öka möjligheterna för en stad att växa.

Sambandet mellan tillgänglighet och produktivitet verkar främst gälla för specialiserade branscher och städer med hög genomsnittlig utbildningsnivå.<sup>8</sup> Kausaliteten är dock oklar: god tillgänglighet kan öka produktiviteten hos människor och företag, men god tillgänglighet kan också attrahera produktiva människor och företag. Sambandet mellan tillgänglighet och sysselsättning verkar främst gälla för grupper med låg utbildningsnivå och sysselsättningsgrad.

God tillgänglighet mellan regioner och till andra länder är också betydelsefullt för tillväxten, men då i synnerhet genom effekter på den långväga godstrafiken och på tjänsteresor.

### *Regionförtätning är bättre än regionförstoring*

Forskningen pekar på att arbetsmarknaden fungerar bättre i täta än i glesa regioner. Regionförstoring riskerar att på sikt sprida ut bebyggelse vilket ger långa pendlingsavstånd och

försämrade möjligheter till kollektivtrafik och service. Det finns dessutom forskning som tyder på att människor blir lyckligare, friskare och mer jämställda i täta regioner med hög tillgänglighet än i regioner med långa pendlingsavstånd.<sup>9</sup> Täta regioner har också bättre förutsättningar att vara resurseffektiva. På lång sikt spelar bebyggelseplaneringen lika stor roll som infrastrukturinvesteringar för skapandet av tillgänglighet och agglomerationseffekter. Minst lika viktigt som att investera rätt i transportsystemet är därför att bygga tätt och att samordna planeringen av infrastruktur och bebyggelse.

### *Samhällsekonomiska kalkyler är den bästa indikatorn på hur investeringar bör rangordnas*

Det är i praktiken nästan omöjligt att bedöma hur mycket en enskild transportinvestering påverkar en stads eller regions totala tillväxt. Det mesta tyder dock på att samhällsekonomiska kalkyler är goda indikatorer på vilka investeringar som bör genomföras. Rangordningen av investeringar efter samhällsekonomisk lönsamhet har visat sig stå sig väl även när antaganden om framtida scenarier har ändrats och hänsyn har tagits till osäkerheter i nyttor och kostnader.<sup>10</sup>

Det finns dock skäl att tro att traditionella samhällsekonomiska kalkyler missgynnar investeringar i högt specialiserade regioner genom att underskatta värdet av tidsvinster i områden där arbetsresor utgör en stor andel av resorna. Inbesparad restid värderas generellt högre av individer om det handlar om arbetsresor än om det handlar om fritidsresor.

Infrastrukturinvesteringar kan ge nyttor för samhället som inte helt och hållet ingår i kalkylerna, t.ex. ett ökat arbetsutbud som ger ökade skatteintäkter. Det finns dock mycket lite stöd för att dessa skulle vara betydande. Det finns alltså inte skäl att tro att investeringar som beräknas vara samhällsekonomiskt olönsamma i allmänhet egentligen ändå är lönsamma.

<sup>6</sup> För en aktuell sammanställning av forskningen på detta område, se Börjesson, Eliasson, och Isacson, *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, KTH och VTI, 2013. Rapporten är en underlagsrapport till Konjunkturinstitutets specialstudie nr 37 om tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning.

<sup>7</sup> En utförlig beskrivning av begreppet agglomerationseffekter finns t.ex. i *Städer och tillväxt – Vad säger forskningen?*, (Tillväxtanalys 2010).

<sup>8</sup> Glaeser och Resseger, *The complementarity between cities and skills*, NBER Working Paper Series No 15103, 2009.

<sup>9</sup> Se t.ex. Stutzer och Frey, *Stress that doesn't pay: The Commuting paradox*. *Scandinavian Journal of Economics* 1010(2), 2008 samt Swärdh och Algiers, *Willingness to accept commuting time for yourself and your spouse: Empirical evidence from Swedish stated preference data*, 2009.

<sup>10</sup> Börjesson, Eliasson, och Isacson, *Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt*, KTH och VTI, 2013.



### 3 Nuläge med tillbakablick

#### 3.1 En jämförelse av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock över tid

Utvecklingen av den offentliga sektorns bruttoinvesteringar<sup>11</sup> och kapitalstock redovisas ofta som andel av BNP. Det finns flera fördelar med detta, bl.a. underlättas jämförelser med andra länder och över tid. Som nämnts ovan kan det dock finnas ekonomiska skäl till varför investeringarna tidvis stiger eller sjunker som andel av BNP, t.ex. ökad urbanisering eller en initialt stor offentlig kapitalstock. Det kan därför vara relevant att också relatera den offentliga kapitalstocken till befolkningen. I denna bilaga redovisas kapitalstockar och investeringar i förhållande till båda dessa mått.<sup>12</sup>

Det är viktigt att vara medveten om att det vid exempelvis jämförelser över tid och mellan länder finns vissa brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock. Vid jämförelser över tid kan slutsatserna dessutom variera beroende på vilka perioder som studeras. Tillgången på historisk data varierar beroende på bl.a. detaljningsnivå och typ av investering.<sup>13</sup>

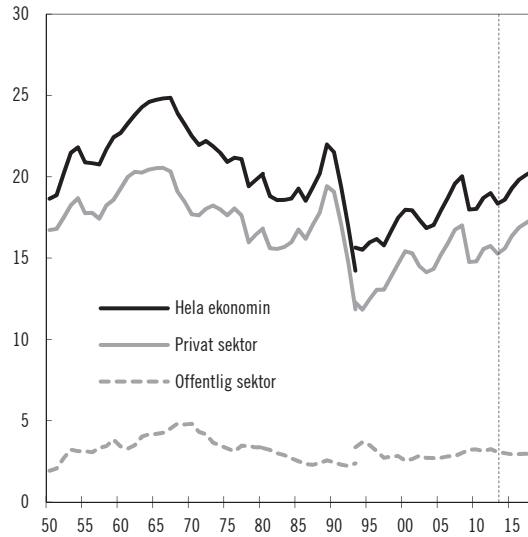
#### Investeringar görs av både den offentliga och den privata sektorn

De totala investeringarna i Sverige uppgick 2013 till drygt 18 procent av BNP. Av dessa svarade den privata sektorn för den klart övervägande delen (se diagram 3.1). Den offentliga sektorns

investeringar uppgick till ca 17 procent av de totala investeringarna, vilket motsvarar drygt 3 procent av BNP eller drygt 110 miljarder kronor.

**Diagram 3.1 Den offentliga och privata sektorns investeringar**

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Den privata sektorns investeringar har ett tydligt konjunkturberoende mönster. I samband med en högkonjunktur stiger investeringarna med ett par procentenheter som andel av BNP. Några år senare faller investeringsnivån tillbaka. Därtill finns under de senaste två decennierna en uppåtgående trend i den privata sektorns investeringar. Motsvarande konjunkturmönster finns inte i den offentliga sektorns investeringar. Dessa har under samma period rört sig runt 3 procent av BNP. I så måtto har den offentliga sektorns investeringar bidragit till att hålla den aggregerade efterfrågan i ekonomin på en jämn nivå över tiden.

#### Den offentliga sektorns investeringar

Den offentliga sektorns bruttoinvesteringar 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

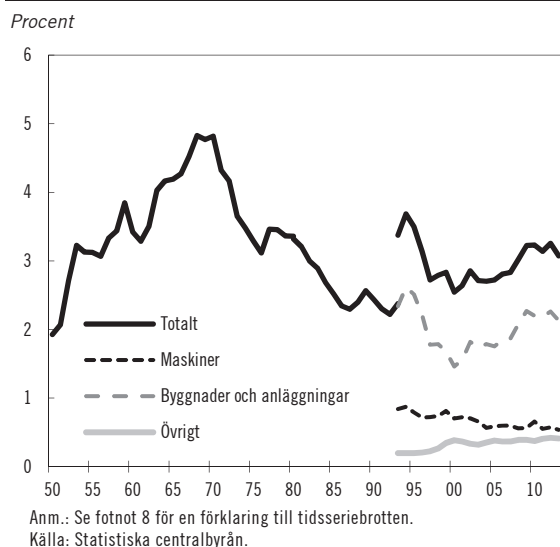
<sup>11</sup> Enligt nationalräkenskaperna definieras offentliga reala (fasta) bruttoinvesteringar som skillnaden mellan anskaffade och avyttrade reala tillgångar. Underhåll och reparationer av befintlig kapitalstock räknas inte som investeringar utan som löpande utgifter för verksamheten. Underhåll vidmakthåller befintliga kapitalföremåls funktionssätt och tillför inget nytt. Om ett kapitalföremål går sönder och repareras definieras detta inte som underhåll utan som reparation.

<sup>12</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).

<sup>13</sup> För de dataserier som redovisas i denna bilaga finns data från 1950, 1970, 1980 respektive 1993. Se 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100 bilaga 3) för en närmare redogörelse av bristerna i statistiken.

1960-talet (se diagram 3.2).<sup>14</sup> Ökningen av investeringsandelen under 1950- och 1960-talet var delvis en anpassning till den utbyggnad av den offentliga sektorn som skedde då. Även transportinfrastrukturen byggdes ut under denna tidsperiod. När väl kapitalstocken anpassats till en större offentlig sektor, en högre produktionsvolym av välfärdstjänster och ett ökat transportbehov började investeringarnas andel av BNP minska. Fokus låg då mer på att upprätthålla befintliga nivåer på kapitalstocken än på att fortsätta att bygga ut den.

**Diagram 3.2 Offentliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser**



Offentliga investeringar i byggnader och anläggningar, som inkluderar investeringar i transportinfrastruktur och är den investeringsgrupp som har längst avskrivningstid, har ökat som andel av BNP sedan år 2000. Även övriga investeringar har ökat. Dessa innefattar framför allt investeringar i programvara. Investeringar i maskiner har däremot minskat. År 2013 motsvarade den

<sup>14</sup> I många diagram finns ett tidsseriebrott 1993. Detta har flera förklaringar. En är att investeringsbegreppet har ändrats så att vissa varor som tidigare räknades 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 investeringar. 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.

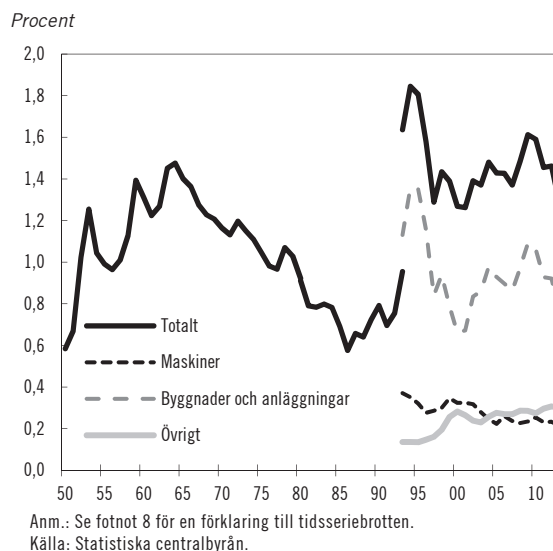
offentliga sektorns bruttoinvesteringar 3,1 procent av BNP.

### 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 främst i byggnader, vägar och kollektivtrafik.

Inom 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. Ökningen bestod främst i investeringar i byggnader och anläggningar (se diagram 3.3). De senaste åren har dock de statliga investeringarna sjunkit och 2013 utgjorde de 1,3 procent av BNP. Det är framför allt investeringarna i byggnader och anläggningar som har minskat, medan investeringarna i maskiner och övrigt har legat på en i stort sett oförändrad andel de senaste åren.

**Diagram 3.3 Statliga investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser**



I kommunsektorn ökade investeringarna kraftigt som andel av BNP t.o.m. 1970-talets början för att därefter minska (se diagram 3.4). Under denna period skedde en betydande utbyggnad av kommunal service. Dessutom genomfördes stora anläggningsinvesteringar kopplade till bostadsbyggandet i samband med miljon-

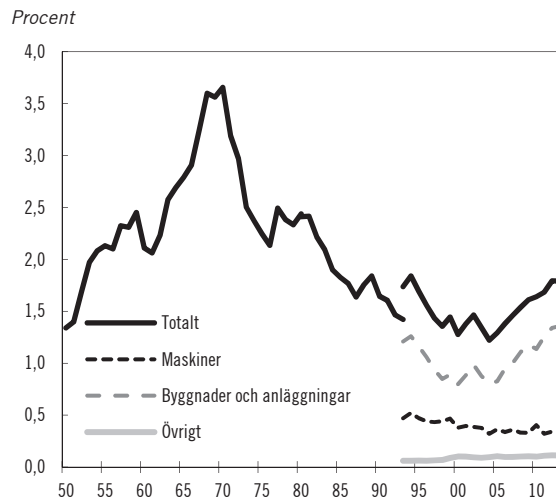
programmet.<sup>15</sup> Av strategiska skäl kan vidare många kommuner ha valt att lånefinansiera stora investeringar inför 1970-talets kommun-sammanslagningar. Kommuner som skulle slås samman med andra kommuner hade starka incitament för ett sådant agerande, särskilt de mindre kommuner som slogs ihop med större.<sup>16</sup>

Nedgången i investeringar i kommunerna sedan 1970 kan, som tidigare nämnts, förklaras av att kapitalstocken då var väl utbyggd och att mindre investeringar behövdes för att tillhandahålla de kommunala välfärdstjänsterna.

Numera sker många investeringar inom energi- och bostadssektorn i de kommunala bolagen. Bolagiseringen av kommunal verksamhet har minskat andelen investeringar av BNP som redovisas i kommunsektorn, särskilt under senare år.<sup>17</sup>

Sedan 2004 har investeringarna i kommunsektorn ökat. Det handlar framför allt om satsningar på infrastruktur och fastigheter. År 2013 utgjorde de kommunala investeringarna 1,8 procent av BNP, vilket var mer än de statliga.

**Diagram 3.4 Kommunala investeringar 1950–2013 som andel av BNP i löpande priser**



Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring till tidsseriebrotten.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Offentliga investeringar i järnvägar och vägar

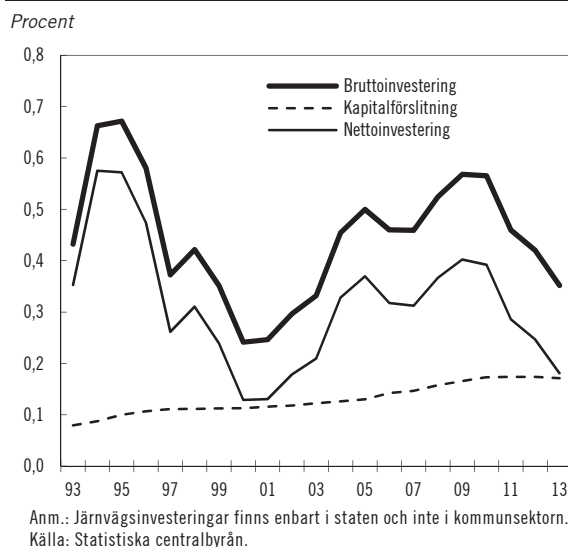
Bruttoinvesteringarna i järnvägar har varit högre än kapitalförslitningen<sup>18</sup> varje år sedan början av 1990-talet (se diagram 3.5). Därmed har nettoinvesteringarna varit positiva, vilket har bidragit till att kapitalstocken har ökat. Vid mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna i järnvägar jämförelsevis höga som andel av BNP. Därefter sjönk investeringarna som andel av BNP t.o.m. millennieskiftet, för att sedan åter öka. Mellan 2006–2010 steg bruttoinvesteringarna i järnväg som andel av BNP med 22 procent. Under de senaste åren har dock investeringarna åter sjunkit. Den huvudsakliga anledningen till nedgången mellan 2010 och 2011 är att investeringarna i den sista etappen av Botniabanan (Ådalsbanan) avslutades.

<sup>15</sup> Kommunala bostadsinvesteringar redovisas i nationalräkenskaperna i näringslivet och ingår därmed inte i kommunsektorn. Kommunernas investeringar kan däremot påverkas indirekt av ökat bostadsbyggande via ökade investeringar i gator, vatten- och avloppsledning och andra anläggningstillgångar som är förknippade med att nya markområden exploateras.

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

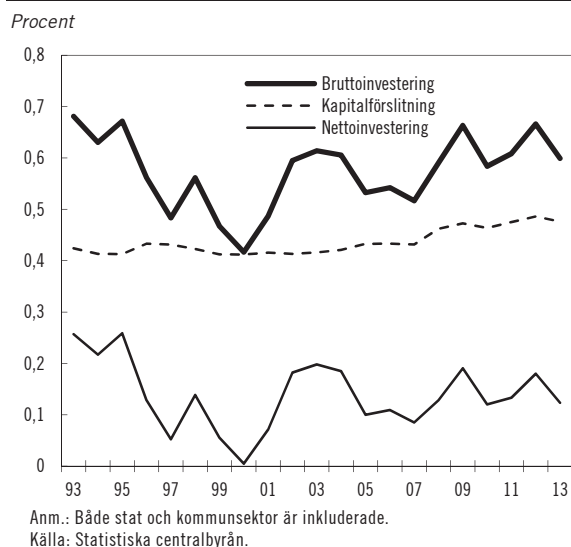
<sup>17</sup> Se fördjupningsrutan Brister i statistiken över den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock i 2013 års ekonomiska vårproposition (prop. 2012/13:100 bilaga 3).

<sup>18</sup> Nettoinvesteringar definieras som bruttoinvesteringar minus avskrivningar (förslitning av befintlig kapitalstock). Kapitalförslitning motsvarar värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under den aktuella perioden till följd av normal användning och förutsebar förfärdning. Kapitalstocken, mätt i absoluta termer, ökar bara om nettoinvesteringarna är positiva.

**Diagram 3.5 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i järnvägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser**

Bruttoinvesteringarna i vägar som andel av BNP har inte varierat lika mycket över tiden som investeringarna i järnvägar, utan har legat på en jämförelsevis mer konstant nivå (se diagram 3.6). Liksom investeringarna i järnvägar föll väginvesteringarna som andel av BNP under slutet av 1990-talet. Därefter har investeringarna ökat. År 2013 utgjorde väginvesteringarna 0,6 procent av BNP.

Trots att bruttoinvesteringarna i vägar i snitt har varit högre än för järnvägar, har nettoinvesteringarna varit lägre.<sup>19</sup> Det beror på att kapitalförslitningen är betydligt högre för vägar än för järnvägar. Det krävs därför större investeringar i vägar jämfört med järnvägar för att hålla varje enhet av kapitalstocken konstant.

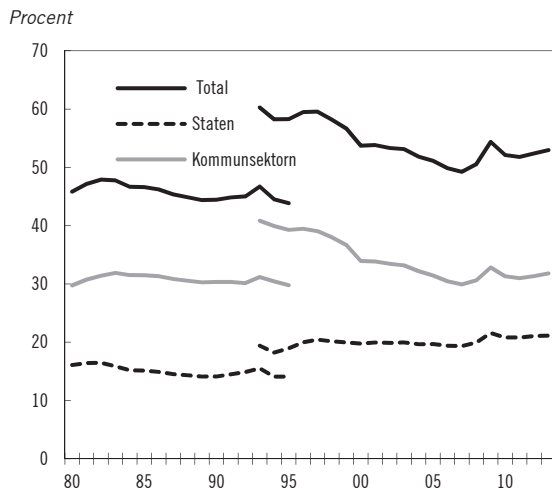
**Diagram 3.6 Bruttoinvesteringar, kapitalförslitning och nettoinvesteringar i vägar 1993–2013 som andel av BNP i löpande priser**

### Den offentliga sektorns kapitalstock

Den offentliga sektorns kapitalstock består av fasta tillgångar i byggnader, anläggningar, maskiner och programvara m.m. Kapitalstocken är viktig för ekonomins funktionssätt ur flera olika aspekter. En del av tillgångarna, såsom byggnader, fordon m.m., används direkt i produktionen av välfärdstjänster, medan framför allt järnvägar och vägar har betydelse för produktionsförmågan i ekonomin som helhet.

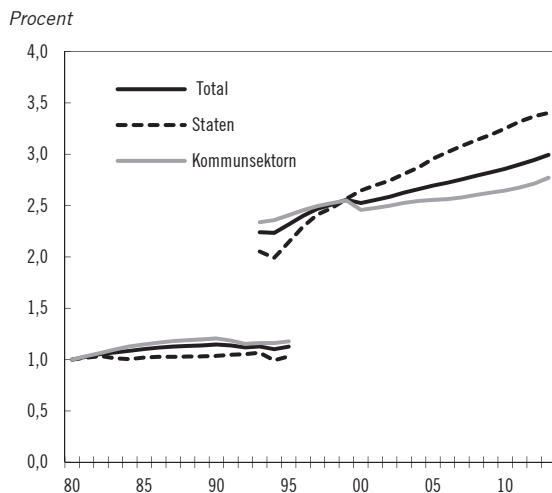
Ett brott i dataserien 1993 försvårar en analys av hur den offentliga kapitalstocken har utvecklats över en längre tidsperiod. Den offentliga kapitalstocken ser ändå ut att ha varit i stort sett oförändrad som andel av BNP i fasta priser 1980–1993 (se diagram 3.7). Mellan 1998 och 2007 minskade dock den offentliga kapitalstocken, vilket berodde på minskade kommunala investeringar i framför allt byggnader och anläggningar (se diagram 3.4). En del av förklaringen är troligen bolagiseringen av kommunal verksamhet. Sedan 2008 har den offentliga kapitalstocken ökat som andel av BNP, framför allt då de kommunala investeringarna åter börjat stiga.

<sup>19</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). Detta kan vara en indikation på att kapitalförslitningen i järnvägarna har varit underskattad.

**Diagram 3.7 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1980–2013 som andel av BNP i fasta priser**

Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten. Den stora uppgången 2009 beror delvis på den negativa utvecklingen av BNP till följd av finanskrisen.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

Som nämntes inledningsvis kan det vara relevant att även relatera kapitalstocken till befolkningen. Av diagram 3.8 framgår att kapitalstocken i fasta priser har ökat i relation till befolkningen sedan mitten av 1990-talet. Både den statliga och den kommunala kapitalstocken har ökat, men statens kapitalstock har ökat mer.

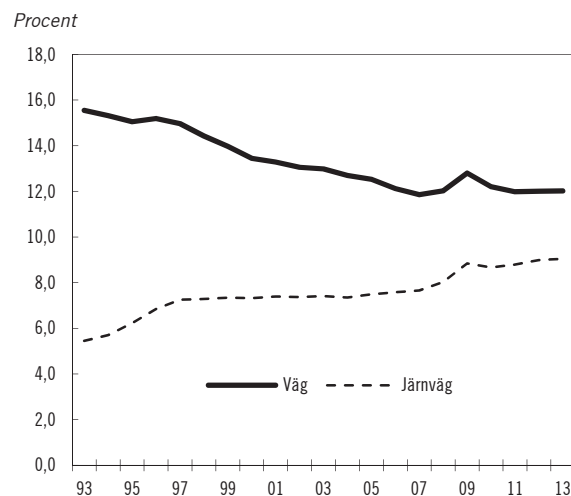
**Diagram 3.8 Statlig och kommunal kapitalstock 1980–2013 i fasta priser i relation till befolkningen.**

Anm.: Se fotnot 8 för en förklaring av tidsseriebrotten.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Kapitalstocken av järnvägar och vägar

I diagram 3.9 och diagram 3.10 visas hur kapitalstocken av järnvägar och vägar har utvecklats som andel av BNP i fasta priser samt i förhållande till befolkningen. Att relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till BNP i

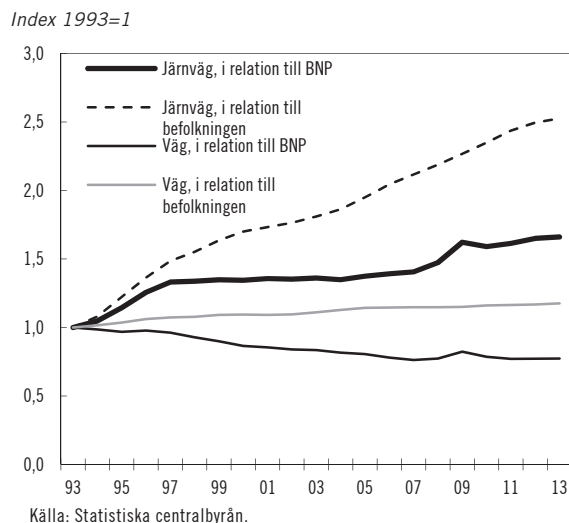
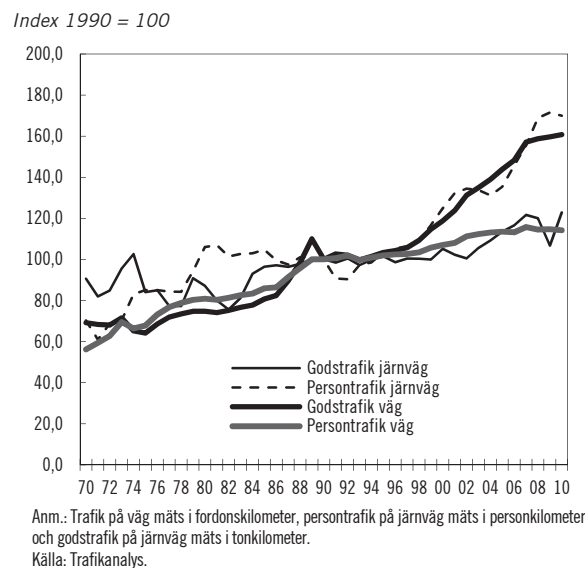
fasta priser ger en bild av utvecklingen i förhållande till den totala producerade volymen av varor och tjänster. Som nämnts ovan kan BNP stiga både för att mängden varor ökar i ekonomin och för att kvaliteten på varorna ökar, varför det inte är självklart att transportinfrastrukturen ska följa BNP-utvecklingen. Eftersom transportinfrastrukturen till väsentlig del också används för persontransporter är det relevant att även relatera kapitalstocken av järnvägar och vägar till befolkningen.

**Diagram 3.9 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 som andel av BNP i fasta priser**

Källa: Statistiska centralbyrån.

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. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av järnvägar mer än fördubblats sedan 1993.

Kapitalstocken för vägar har minskat kontinuerligt som andel av BNP 1993–2007. Därefter har andelen varit relativt oförändrad, på 12 procent av BNP. I förhållande till befolkningen har den dock ökat marginellt mellan 1993 och 2013.

**Diagram 3.10 Kapitalstocken av järnvägar och vägar 1993–2013 i relation till BNP i fasta priser och befolkning****Diagram 3.11 Gods- och persontrafik 1970–2010**

### Ökade trafik- och transportvolym

Samtidigt som betydande nettoinvesteringar har gjorts i transportinfrastrukturen har även trafikvolymerna ökat (se diagram 3.11). Vägtrafiken har ökat stadigt sedan 1970-talet, både vad gäller gods- och persontrafik. Sedan slutet av 1990-talet har dock godstrafiken på väg ökat i en betydligt snabbare takt än tidigare. Sedan 2008 har ökningen avtagit, vilket med stor sannolikhet förklaras av nedgången i ekonomin i samband med finanskrisen.

Persontrafiken på järnväg ökade under 1970-talet men var konstant under 1980-talet och stora delar av 1990-talet. Därefter har en kraftig ökning skett. En viktig förklaring till detta är sannolikt en ökad regionpendling. Godstrafiken på järnväg har ökat i en betydligt långsammare takt.

De ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i storstäderna och i synnerhet i Stockholmsområdet.<sup>20</sup> Kapacitetsproblem finns både i järnvägs- och vägnätet och påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.

### 3.2 Offentliga infrastrukturinvesteringar i ett internationellt perspektiv

Ett sätt att bilda sig en uppfattning om nivån på infrastrukturinvesteringarna i Sverige är hög eller låg är att jämföra med andra länder. Vid tolkningar av diagrammen 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 öka jämförbarheten redovisas i denna bilaga, i möjligaste mån, enbart statistik hämtad från en och samma datakälla.

Vid en jämförelse av infrastrukturinvesteringar i olika länder är det viktigt att sätta investeringarna i relation till storleken på infrastrukturstockarna, även om tillgången till jämförbar data är begränsad. Ett möjligt sätt att göra detta är att studera järnvägsnätens och vägnätens storlek i kilometer. En sådan jämförelse ger en uppfattning om mängden järnväg och väg i ett land, men säger ingenting om standarden på infrastrukturen.

I diagram 3.12 visas järnvägs- och vägnäten i många europeiska länder. I förhållande till befolkningen har Sverige ett av de största järnvägsnäten jämfört med andra europeiska länder

Flera andra länder har större vägnät per invånare än Sverige. I Sverige är vägnätet per invånare mindre jämfört med t.ex. Norge och Finland, men större jämfört med t.ex. Danmark

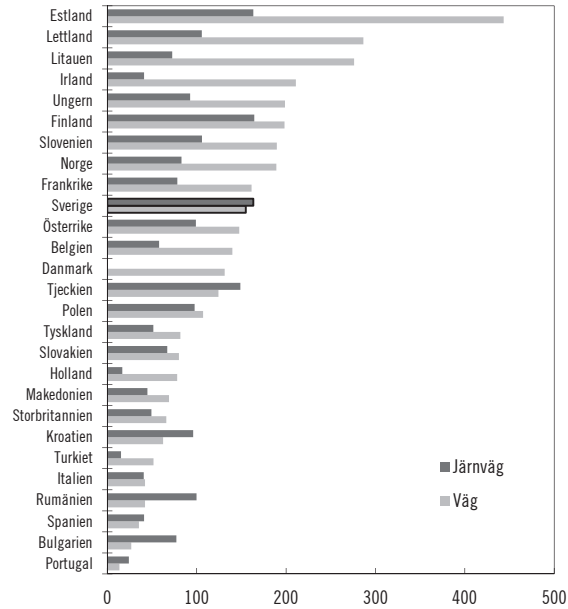
<sup>20</sup> Se Trafikverkets kapacitetsutredning (Trafikverket 2012:101).



och Tyskland. Sammantaget har Sverige ett förhållandevis stort järnvägs- och vägnät per invånare jämfört med andra europeiska länder.

**Diagram 3.12 Järnvägsnät och vägnät i relation till befolkningen**

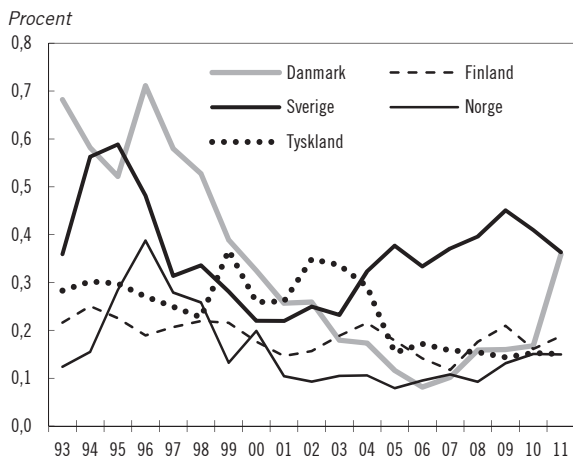
Kilometer järnväg per 100 000 invånare och kilometer väg per 10 000 invånare



Anm.: Data avser 2009–2012 för de flesta länder, förutom järnväg i Irland och väg i Danmark (2008). Tysklands vägnät 2011 baseras på data från Världsbanken då aktuell data saknas hos Eurostat.  
Källor: Eurostat och Världsbanken.

Diagram 3.13 visar utvecklingen av investeringar i järnväg i de nordiska länderna och Tyskland under de senaste 20 åren.

**Diagram 3.13 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i järnvägar i olika länder i EU 1993–2011 som andel av BNP i löpande priser**



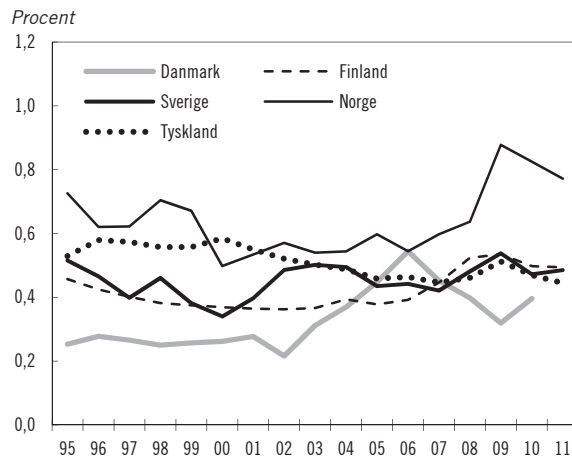
Källor: International Transport Forum (OECD), Eurostat och egna beräkningar.

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet sjönk investeringarna i järnväg som andel av BNP i Sverige. Utvecklingen var densamma i

Norge och Danmark. Därefter har investeringarna successivt ökat i Sverige. Inget av de övriga redovisade länderna har haft en lika stark utveckling. Järnvägsinvesteringarna i Sverige har sedan mitten av 2000-talet motsvarat runt 0,35 procent av BNP, vilket kan jämföras med Danmarks andel t.o.m. 2010 på 0,15 procent och Tysklands andel på 0,20 procent av BNP.

När det gäller väginvesteringar har Sverige sedan 1995 legat på en genomsnittlig nivå när en jämförelse görs med de nordiska länderna och Tyskland (se diagram 3.14). År 2011 låg väginvesteringarna i Sverige som andel av BNP lägre än i Norge, men på ungefär samma nivå som i Tyskland och Finland.

**Diagram 3.14 Utveckling av infrastrukturinvesteringar i vägar i olika länder i EU 1995–2011 som andel av BNP i löpande priser**



Anm.: Data saknas för Danmark för 2011.

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

Tillgången på statistik över hur standarden på väg- och järnvägsnät har utvecklats i olika länder är begränsad. Ett sätt att grovt undersöka detta är att jämföra vissa typer av kapacitetshöjande åtgärder. Statistiken medger en jämförelse av utbyggnaden av motorvägar respektive järnvägslinjer med två spår eller fler.<sup>21</sup> Sådana investeringar karakteriseras ofta av att de höjer transportkapaciteten på sträckor där järnväg eller väg redan finns. För att öka jämförbarheten mellan länder redovisas här utbyggnaden 1990–

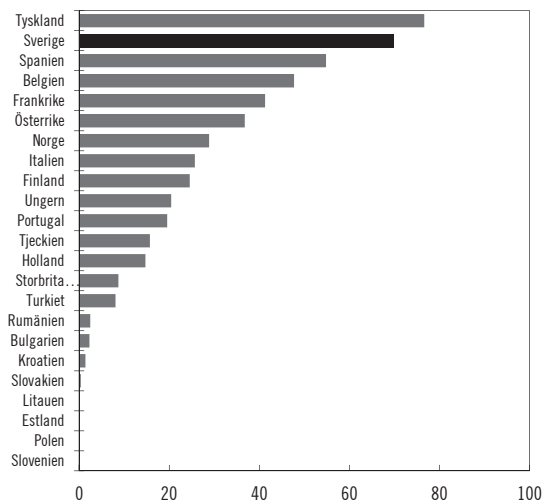
<sup>21</sup> I Sverige har det gjorts satsningar på mötesfria vägar med vajerräcken de senaste 10–15 åren. Satsningarna fångas inte i denna jämförelse.

2011 i kilometer dividerat med antalet invånare år 2011.

Sverige har haft en mer omfattande utbyggnad av elektrifierade järnvägslinjer med två spår eller fler än de flesta länderna som Eurostat presenterar statistikuppgifter för (se diagram 3.15). Endast Tyskland har byggt mer sådan järnväg per invånare.

**Diagram 3.15 Utbyggnad av elektrifierade järnvägslinjer, två spår eller mer 1990–2011**

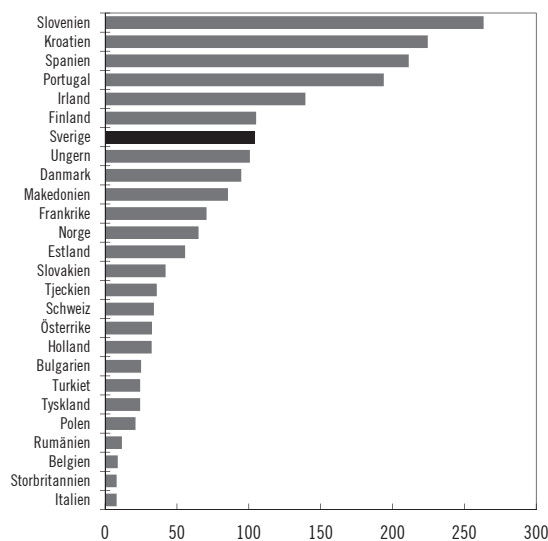
Utbyggnad i kilometer per 1 miljon invånare 2011



Anm.: För Sverige, Tyskland, Tjeckien, Frankrike, Turkiet och Storbritannien är 2010 jämförelseår. För Ungern och Belgien är 2009 jämförelseår.  
Källor: Eurostat och Trafikverket.

**Diagram 3.16 Utbyggnad av motorväg 1990–2011**

Utbyggnad i kilometer per 1 miljon invånare 2011



Anm.: För Italien, Belgien, Turkiet och Tjeckien är 2010 jämförelseår. För Holland, Ungern och Irland är 2009 jämförelseår. För Danmark är 2008 jämförelseår. Data för Sverige 2011 är hämtat från Trafikverket då senare data saknas efter 2009 hos Eurostat.  
Källor: Eurostat och Trafikverket.

Även vad gäller utbyggnaden av motorväg har Sverige byggt jämförelsevis mycket per invånare under perioden 1990–2011 (se diagram 3.16). Finland och Danmark har byggt ut motorvägsnätet i samma omfattning.



## 4 Transportpolitiken påverkar kapitalstockens utveckling

### 4.1 Transportsystemet anpassas till dagens utmaningar

Kraven på transportsystemet förändras med samhället. I Sverige har de senaste årens kraftiga volymökningar i persontrafiken, inte minst i pendlingsstråken i storstadsregionerna, gjort detta tydligt. Även godstrafiken har ökat, vilket ytterligare bidrar till belastningen på infrastrukturen. Ambitionen att stärka tillgängligheten inom EU ger effekter också i Sverige, bl.a. ställs krav på harmoniserade standarder och system inom järnvägsinfrastrukturen. Mot denna bakgrund är det viktigt att de aktörer som ansvarar för transportsystemets utveckling har förutsättningar att arbeta effektivt och målinriktat.

Regeringen har sedan sitt tillträde 2006 lagt två infrastrukturpropositioner som anger inriktningen för transportpolitiken. Med dessa som grund har regeringen genomfört en rad åtgärder för att möjliggöra en anpassning av transportsektorn till dagens behov och utmaningar.

#### De transportpolitiska målen vägleder politiken

De transportpolitiska målen är vägledande för den statliga transportpolitiken. Under 2009 tog regeringen initiativ till en förenklad målstruktur för att underlätta avvägningar i beslutsprocessen och styrningen liksom planeringen, genomförandet och uppföljningen av transportpolitiken (prop. 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257).

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till detta övergripande mål hör ett funktionsmål med fokus på tillgänglighet, och ett hänsynsmål med fokus på säkerhet, miljö och hälsa.

#### Tydligare ansvarsfördelning och ett trafikslagsövergripande perspektiv ger ökad effektivitet

I regeringens proposition Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) låg fokus på att stärka förutsättningarna för hållbara och konkurrenskraftiga transporter. I propositionen lämnades en rad förslag med syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan aktörer i transportsektorn, bl.a. förtydligades principerna för kommunal och regional medfinansiering.

Propositionen initierade också en anpassning av myndighets- och bolagsstrukturen inom sektorn med syfte att effektivisera planeringen och produktionsprocesserna. De producerande enheterna har bolagiserats och separerats från myndigheterna i syfte att stärka konkurrensneutraliteten och uppnå en mer effektiv organisation.

Sammanläggningen av Vägverket och Banverket till ett gemensamt Trafikverk, bildat 2010, har bidragit till ett trafikslagsövergripande perspektiv och är en viktig förutsättning för många av de åtgärder för ökad effektivitet och kvalitet som Trafikverket successivt genomför.

#### En sammanhållen planeringsprocess ger större träffsäkerhet

Bättre förutsättningar för den fysiska planeringen av infrastruktur har skapats. Processen kring den fysiska planeringen av järnvägar och vägar innehåller inte som tidigare tre skeden – förstudie, utredning och plan – utan utgör nu en sammanhållen process. Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen (då regeringen prövar om en infrastrukturinvestering ska få genomföras) har ersatts med ett förenklat förfarande som garanterar en bättre träffsäkerhet när det gäller vilka investeringar som ska tillåtlighetsprövas. Syftet med förändringarna är att förkorta ledtiderna i processen och göra den mer effektiv.

#### Järnvägens avreglering har gett positiva resultat men har förbättringspotential

Den pågående utredningen om järnvägens organisation gör i sitt delbetänkande En enkel till framtiden? (SOU 2013:83) bedömningen att de senaste 25 årens kontinuerliga omreglering av

järnvägssektorn har inneburit påtagliga produktivitetsförbättringar, framför allt inom godstrafiken. Även i en internationell jämförelse anser utredningen att svensk järnväg är relativt effektiv och levererar bra transporttjänster till kunderna.

Utredningen har också identifierat förbättringsområden. I nära anslutning till regeringens ekonomiska vårproposition fattar regeringen beslut om tilläggsdirektiv med uppdrag till utredningen att lämna förslag till hur förbättringspotentialen ska kunna utnyttjas.

#### Utvecklingen av prognoser och effektsamband ger allt bättre beslutsunderlag

Utmaningarna i transportsystemet är fortsatt stora. Som underlag till de samhällsekonomiska kalkyler som används för prioritering av åtgärder behöver arbetet fortgå med att utveckla allt säkrare prognosmodeller och effektsamband. Ett tillförlitligt beslutsunderlag ger goda förutsättningar för att ytterligare effektivisera den befintliga infrastrukturen samt dess drift och underhåll, liksom för att kunna identifiera vilka investeringar som bör prioriteras.

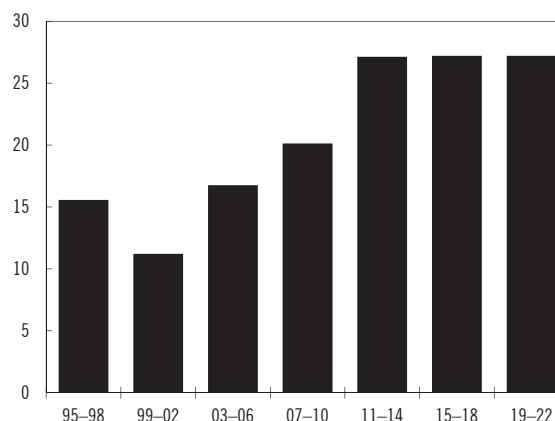
## 4.2 Standarden återställs och kapaciteten ökar

Efter förslag i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145) höjdes anslagsramen för transportinfrastruktur, från 381 miljarder kronor (2004 års prisnivå) i tidigare planperiod till 417 miljarder kronor (2009 års prisnivå) för perioden 2010–2021. Den tidigare ramen var dessutom när den beslutades underfinansierad med 66 miljarder kronor.

I oktober 2012 beslutade riksdagen, efter förslag från regeringen i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25, bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119), åter om anslagsmedel till transportinfrastruktur: 522 miljarder kronor för perioden 2014–2025 (2013 års prisnivå). Som ett resultat görs nu och under de kommande åren en historiskt stor satsning på drift och underhåll med särskilt fokus på att återställa och stärka standarden i järnvägs-systemet (se diagram 4.1).

**Diagram 4.1 Utgifter och prognoser för drift och underhåll i järnvägssystemet**

Miljarder kronor fördelat på fyraårsperioder 1998–2022.

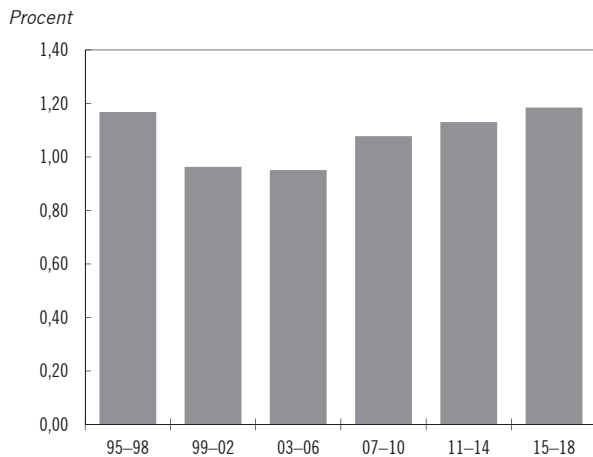


Anm.: 2013 års priser. Finansiering via anslag.

Källor: Årsredovisning för staten 1995–2013 samt framskrivning enligt 2012 års Infrastrukturproposition.

Propositionen pekar ut åtgärder som regeringen prioriterar för att öka kapaciteten i hårt belastade delar av transportsystemet, t.ex. satsningarna på Ostlänken och första delen av sträckan Göteborg–Borås, som utgör de första delarna av en ny stambana. Investeringar görs även för att öka kapaciteten i stråk som är viktiga för godstrafiken, bl.a. till nytta för den växande gruvnäringen som är beroende av järnvägen för sina transporter. Satsningarna avspeglas i anslagsnivåerna för ban- och väghållning som ökar framöver (se diagram 4.2).

**Diagram 4.2 Anslag för väg- och banhållning samt medfinansiering som andel av BNP i löpande pris**



Anm.: Extra amorteringar 2007 och 2008 är exkluderade. Från och med 2014 har väg- och banhållningsanslagen ersatts av anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* respektive 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*.

Källa: Finansdepartementet.

### 4.3 Regeringens nationella plan 2014–2025

Vilka åtgärder som anslagen till transportinfrastruktur ska omsättas i beskrivs i den nationella åtgärdsplanen för 2014–2025 samt i de länsplaner som regeringen fattar beslut om i anslutning till denna proposition. Åtgärderna prioriteras utifrån vilka insatser som bedöms ge största möjliga effekt i termer av tillväxt och välfärd. Den nationella åtgärdsplanen och länsplanerna innebär en fortsatt satsning på att rusta upp och modernisera transportsystemet genom drift, underhåll och trimningsåtgärder samt ny infrastruktur.

Regeringen bedömer att de åtgärder som har genomförts och som nu initieras leder till betydande förbättringar för både person- och godstrafiken och för transportpolitiken som helhet. Den offentliga kapitalstocken i transportinfrastruktur ökar i volym, men också kvalitetsmässigt, samtidigt som utvecklingen sker med allt större effektivitet och träffsäkerhet. På så sätt kan transportsystemet även framöver bidra till tillväxt och välfärd i hela Sverige.

## Investeringar bör prioriteras utifrån deras samhällsnytta

Samhällsekonomisk analys kan användas för att utvärdera effekterna av åtgärder inom de flesta områden. Metodiken är i Sverige mest utvecklad och använd inom transportsektorn. Trafikverket gör samhällsekonomiska kalkyler av alla större och vissa mindre investeringar som en del i sin åtgärdsplanering. Resultaten ingår som del i det beslutsunderlag som regeringen har att ta ställning till i samband med beslut om hur medlen till transportsektorn ska fördelas.

Kalkylerna utgår från prognoser om ekonomins utveckling samt kunskap om samband mellan åtgärder och effekter som trafikmängd, restider, utsläpp av växthusgaser m.m.. De samhällsekonomiska kalkylerna är ett värdefullt verktyg för att kunna göra välgrundade bedömningar av investeringars samhällsekonomiska lönsamhet.

Kalkylerna ger ett mått på investeringarnas påverkan på välfärden. Välfärden är ett begrepp som är kopplat till samhällets och individers levnadsnivå, och som är ett vidare begrepp än tillväxt. Välfärd omfattar både objektiva indikatorer, som materiella resurser och förväntad livslängd, och mer subjektiva indikatorer som välbefinnande.

### *Förhållandet mellan kostnader och nyttor avgör åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet*

En samhällsekonomisk kalkyl bygger något förenklat på grundantagandet att en investering som ger större nyttor till samhället än vad den ger kostnader är samhällsekonomiskt lönsam.

Nyttorna kan inom transportsektorn exempelvis vara tidsvinster, sänkta reskostnader eller förbättrad trafiksäkerhet. Kostnaderna utgörs av investerings- och driftskostnader, men kan också utgöras av negativa effekter som miljöskador. För att möjliggöra en jämförelse mellan olika typer av effekter ges dessa värden i kronor utifrån standardiserade mått. Investeringar kan också ge effekter som hittills inte har kunnat mätas eller värderas och som därför normalt inte ingår i kalkylerna. Hit hör bl.a. påverkan på naturvärden.

### *Nettonuvärdeskvoten används för jämförelse mellan åtgärder*

Resultatet av en samhällsekonomisk kalkyl kan t.ex. ges i form av en s.k. nettonuvärdeskvot,

NNK, som visar förhållandet mellan investeringens nyttor och kostnader. En NNK som är större än noll tyder på att investeringen är samhällsekonomiskt lönsam. Måttet NNK kommer bäst till sin rätt när det används för jämförelser mellan olika investeringar och åtgärder. NNK är värdefullt även som ett absolut mått, men har då större begränsningar eftersom det är förknippat med vissa osäkerheter.

Utvecklingen av prognosmodeller pågår kontinuerligt, bl.a. inom Trafikverket. Kunskapen om sambanden mellan åtgärder och effekter förbättras också successivt. Ett område under utveckling är samhällsekonomiska kalkyler för prioritering av drift- och underhållsåtgärder inom järnvägen. Behoven av drift och underhåll är stora och det är angeläget att snabbt komma tillrätta med de brister som har uppstått på grund av eftersatt underhåll.

### *Även andra överväganden ingår i beslutsunderlaget*

I teorin går det att argumentera för att alla investeringar och åtgärder som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma bör genomföras och att olönsamma åtgärder aldrig bör genomföras. I praktiken är det inte så, av flera skäl.

De samhällsekonomiska kalkylerna är alltså ett verktyg för jämförelse mellan åtgärder snarare än för utsagor om absolut lönsamhet. Det kan även finnas andra viktiga överväganden att göra, relaterade till exempelvis fördelningspolitiska motiv.

Investeringar och åtgärder bör dock utvärderas med hjälp av samhällsekonomisk analys och som huvudregel prioriteras utifrån sin samhällsekonomiska lönsamhet. På så sätt bidrar de offentliga investeringarna till ökad ekonomisk effektivitet och en välfärdshöjning för samhället.