

Mars 2024

SKUGGÖVERSYN FINANSPOLITISKA RAMVERKET  
**Investeringsbehoven**

**Elinor Odeberg  
Vilgot Österlund**



**arena idé**



**Elinor Odeberg** är chefsekonom på tankesmedjan Arena Idé. Elinor har arbetat som politiskt sakkunnig på Finansdepartementet med särskilt ansvar för internationell ekonomisk politik. Hon är ekonomhistoriker med gedigen utredningserfarenhet, bland annat som utredare på fackförbundet Kommunal, samt har en bakgrund som debattör och skribent.



**Vilgot Österlund** är utbildad statistiker och har framförallt jobbat som dataanalytiker, bland annat på Socialstyrelsen.



**Skuggöversyn finanspolitiska ramverket:**

**Delrapport 1: Investeringsbehoven**

Författare: Elinor Odeberg och Vilgot Österlund

Stockholm 2024

Grafisk form: Simon Karlsson

©Arena Idé och författaren

Rapporten kan laddas ner från  
[www.arenaide.se/rapporter](http://www.arenaide.se/rapporter)



# Inledning

Sverige står inför en rad utmaningar som kräver ökade investeringar. Klimatförändringarna kräver skyndsamma åtgärder för att ställa om till ett mer hållbart samhälle. Ökade geopolitiska spänningar i vår omvärld inskräper vikten av ett starkt försvar och civil beredskap. För att vi ska kunna resa och frakta gods smidigt genom landet behöver järnvägen och vägnätet rustas upp. Vatten- och avloppsnätet kräver renovering, och en skriande bostadsbrist ställer krav på fler bostäder. För att möta såväl klimatomställningen som industrins tillväxttakt måste energiproduktionen och kapaciteten i elnätet öka. Samtidigt behövs stora satsningar för att stärka vårt humankapital genom utbildning och bättre sjukvård. Det råder inte brist på områden som behöver mer resurser.

Sedan 90-talet har svensk politik haft ett starkt fokus på den monetära skulden, men inte ett lika starkt fokus på den underhålls- och investeringsskuld som vuxit allt större. Om denna skuld inte hanteras kommer det inte bara att innebära större kostnader längre fram, utan även att Sverige missar möjligheten att locka nya företag och etableringar till landet. Många infrastruktursatsningar gjordes under en period i svensk politik då det ekonomisk-politiska ramverket såg annorlunda ut. Efterkrigsperioden under 50-, 60- och 70-talet präglades av hög tillväxt, hög produktivitet och ett växande offentligt kontrakt. Nu har många av de investeringar som gjordes då passerat sin tekniska livslängd och kräver underhåll och renovering, och i vissa fall behöver de ersättas med nya tekniker och modernare lösningar.

Ytterst avgörs förmågan att möta Sveriges investeringsbehov av politik och prioriteringar. Vilka delar av dessa investeringar bör och kan finansieras genom privat respektive offentligt kapital? Om offentligt kapital, ska det komma från skatt eller lån? Är det stat, kommun eller region som ska beskatta, eller låna? Finns det delar av upprustningen som kan anses falla utanför samhällets ambitionsnivå, och därmed inte ska prioriteras? Detta är frågor som kräver politiska svar och ett tydligt politiskt ledarskap. Denna rapport kommer att visa att riskerna med att *inte* investera ter sig betydligt större än riskerna som följer med en ökad offentlig skuldsättning och/eller ökad skattekvot.

Lånefinansiering som instrument begränsas i dag av det finanspolitiska ramverk som upprättades på 90-talet, och som revideras vart åttonde år. Ramverket, även kallat budgetreglerna, innehåller ett antal regler och principer för finanspolitiken i stat och kommun. En av dessa är överskottsmålet, som säger att Sverige i genomsnitt ska ha ett årligt budgetöverskott motsvarande 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Denna regel har kvarstått trots att den svenska stats-

skulden som andel av BNP gått från att vara en av de högre i Europa till att vara en av de lägre. Ramverket har alltmer kommit att tolkas som ett mål i sig, när det i själva verket borde vara ett medel för att främja en god samhällsekonomisk utveckling.

Med anledning av den parlamentariska kommitté som 2024 ska se över ramverket, med särskilt fokus på överskottsålet, och de stora samhällsbehov Sverige har, gör Arena Idé en skuggöversyn av det finanspolitiska ramverket. Detta är den första av sammanlagt tre rapporter, och handlar om vilka investeringsbehov Sverige har. För att kunna ta ställning till hur det finanspolitiska ramverket behöver förändras, vilket är ämnet för delrapport 2 samt slutrapporten, krävs först en kartläggning av hur stora behov av investeringar Sverige faktiskt har. Det är ämnet för denna rapport.

# Vad ska vi låna till?

I dag görs ingen uppdelning mellan driftskostnader och investeringar i statens budget. Vissa debattörer argumenterar för att vi borde återgå till en uppdelning på en driftsbudget och en investeringsbudget, medan andra anser att det bara skapar en risk att driftskostnader börjar bokföras som investeringar. Med drift avses då sådant som inte är engångsinvesteringar utan löpande utgifter. När nu dörren öppnats på glänt för budgetunderskott verkar de flesta överens om att lånen ska gå till investeringar. Med det kommer några följdfrågor, som: Måste lånen gå till investeringar? Vem bestämmer i så fall vad en investering är? Hur ska man inom nuvarande budgetregler kunna säkerställa att lånade pengar faktiskt går till investeringar och inte driftkostnader?

Skola, vård och kultur, som brukar betraktas som driftskostnader, går mycket väl att betrakta som investeringar. I Sverige som samhälle och i vårt humankapital. Men även om utbildning är en investering, är det inte en tillfällig investering, eftersom vi kontinuerligt behöver utbilda befolkningen. I det avseendet liknar staten ett hushåll; vi lånar till en stor engångsinvestering som ett bostadsköp, men vi betalar mat, el och rekreation med våra löpande inkomster (i statens fall skatterna). Det är ur detta perspektiv infrastruktur blir mer motiverad att låna till när det rör sig om puckelkostnader. Infrastruktur, som brukar betraktas som investeringar, kräver dock också löpande underhåll. Även en välfärdssatsning kan vara en puckelkostnad, som exempelvis den breda vaccineringen och utökade sjukvården under pandemin.

Uppdelningen mellan drift och investeringar blir på sätt och vis mest bokföringsteknisk, eftersom kostnader och intäkter belastar statens budget på samma sätt i slutändan. Huruvida staten lånar till utbildning eller till att bygga järnväg är egentligen inte relevant sett på totalen. Men om staten *inte* lånar till infrastruktur, kan det tränga ut satsningar på välfärd. Statens utgifter och inkomster måste helt enkelt öka om de nödvändiga investeringar som står i fokus för rapporten inte ska ske på bekostnad av välfärdsåtagandet.

Vad man tycker är en investering och vad som kan motivera ett budgetunderskott skiljer sig från person till person. Denna rapport ska inte förstås som ett urval av politikområden som behöver satsningar. Då skulle rapporten vara betydligt bredare än vad den är. Däremot är det ett försök till urval av områden som staten bör kunna *låna* till, givet att översynen av det finanspolitiska ramverket, som reglerar möjligheterna till lånefinansiering, är grunden för rapporten. De principer vi har valt som vägledande för offentlig lånefinansiering är utgifter som är:

1. **Tillfälliga**, eftersom det motiverar varför ramverket behöver förändras i närtid. Det är inte rimligt att kraftigt höja skatterna under ett par år för att bygga ut en stambana som ska stå i flera hundra år, som ett exempel.
2. **Kommer flera generationer till del**, eftersom räntekostnader även påverkar framtida generationers budgetutrymme. Offentlig konsumtion bör som regel skattefinansieras snarare än lånefinansieras.

Ambitionen med rapporten är att beskriva samhällsbehov som det råder bred politisk konsensus om att samhället ska kunna leverera, som fungerande avlopp eller vägnät, eftersom det understryker varför utgiftsökningarna är nödvändiga. Därtill har vi avgränsat oss till investeringar som vi tror inte blir av utan offentlig finansiering. De flesta investeringar med en god lönsamhetskalkyl kan bäras av privat kapital, men staten har en bredare roll att axla. Upprustning av järnväg är inte lönsamt för ett enskilt företag. Att bygga hyresrätter för icke-kapitalstarka grupper är sällan heller lönsamt. Här krävs att staten är en aktör för att få till stånd dessa samhällsviktiga investeringar, då det är ett helhetsansvar som bara staten kan ta.

## Rapportens innehåll och avgränsningar

Utifrån de vägledande principer som presenterats i föregående avsnitt avgränsas denna rapport om Sveriges investeringsbehov till följande politikområden: vatten- och avloppsnät, elförsörjning, transportinfrastruktur, livsmedelsförsörjning, bostäder samt stöd till Ukraina. Inom dessa områden finns ingen privat aktör som helt kan ersätta statens roll. Den här rapporten kvantifierar behoven inom dessa områden.

Att tillgodose dessa behov är inte bara en fråga om finansiella villkor och ekonomiska resurser. Det är också en realekonomisk fråga. Finns det arbetskraft som kan omhänderta investeringarna, och omsätta dem till en ökad produktion? En välsmord arbetsmarknadspolitik behövs för att möta den ökade efterfrågan på arbetskraft som kommer till följd av investeringarna. Detta behandlas under avsnittet *Reala begränsningar*.

## Metod

För att kartlägga behoven inom dessa utgiftsområden har vi utgått ifrån myndighets- och branschrapporter, 2024 års statsbudget och senast tillgänglig statistik från SCB och OECD inom respektive sakområde. Rapporterna har ofta olika tidshorisonter, oftast mellan 10 och 20 år. För att få en enhetlig bild har vi valt att räkna om de totala investeringskostnaderna till årliga utgiftsökningar. Det vill säga, om 10 miljarder mer måste investeras under 20 år, måste de årliga investeringarna öka med 0,5 miljarder.

När siffror nämns i kronor anges de i nuvarande eller 2023 års prisnivå. I vissa fall kan kostnadsuppskattningar från rapporter eller liknande bygga på

uppskattningar från 2022. Vi har inte räknat upp dessa priser då vi inte vet hur prisutvecklingen inom området sett ut. Sannolikt leder detta till en viss underskattning av kostnadsökningarna, men i förhållande till den stora osäkerheten i intervallen får effekten anses marginell.

Att göra prognoser om framtida behov och kostnadsutveckling är svårt – i princip alla rapporter vi använt som underlag anger därför ett intervall för skattningar om framtiden. Mot den bakgrunden ger även vi ett intervall över behovet av ökade utgifter, baserat på ett väl tilltaget och ett lågt scenario. Till det kommer den politiska ambitionsnivån, som också kan variera. För de områden som inte täcks helt av offentlig finansiering ges därför ett intervall på andelen av utgiftsökningarna som kan tänkas finansieras med offentliga medel. Nedan beskrivs metoden i ett exempel.

### Exempel

Anta att det i dag investeras 10 miljarder per år i elnätet. Elbranschen kommer fram till att det behöver investeras mellan 120 och 150 miljarder de kommande tio åren. Det innebär årliga investeringar på mellan 12 och 15 miljarder, alltså en ökning från dagens nivåer med mellan 2 och 5 miljarder. Vi gör bedömningen att det offentliga bör finansiera mellan 10 och 50 procent av investeringsökningarna. Med den låga nivån på investeringsökningar innebär det ett intervall på mellan 200 miljoner och 1 miljard. Med den höga nivån på investeringsökningar innebär det ett intervall på mellan 500 miljoner och 2,5 miljarder. Totalt blir intervallet för offentlig finansieringskostnad mellan 200 miljoner och 2,5 miljarder. De olika utfallen för det offentliga bidrag till investeringarna illustreras i tabellen nedan.

Ökningsnivå	10 % offentlig andel	50 % offentlig andel
Låg 2 mdkr	200 mkr	1,0 mdkr
Hög 5 mdkr	1,0 mdkr	2,5 mdkr

I summeringen av alla utgiftsökningar ställs siffran i relation till BNP och sedan antas denna nivå (förhållandet till BNP) som konstant för framtida behov. I de fall där kostnaderna ökar långsammare än BNP leder detta till en överskattning av kostnaderna i förhållande till BNP. Det omvända gäller om kostnaderna ökar snabbare än BNP.

### Politiska ambitioner avgörande

Vilken nivå på offentligt åtagande och vilka prioriteringar som ska utgöra en sorts basnivå är i grunden politiskt. På bostadssidan skulle exempelvis ett offensivt bostadsprogram för att bygga hyresrätter med reglerade hyror vara betydligt mer kostsamt än att förhålla sig till en ökning utifrån den nivå som presenteras



i denna rapport, som baserar sig på Boverkets prognos. Om vägnätet liksom järnvägsnätet i hela Sverige ska rustas upp är det mer kostsamt än att ta itu med de mest nedslitna sträckorna. Även projekt som nya stambanor skulle kosta mer än att enbart rusta upp den befintliga transportinfrastrukturen.

Om finansieringen enbart ska bestå av lån, eller om det snarare är skattekvoten som ska höjas, eller om det är andra områden som borde prioriteras bort för att klara de offentliga investeringarna, kan också vara föremål för debatt och diskussion. Offentlig finansiering i bredare bemärkelse handlar förstås om fördelningspolitik. Alternativet till offentlig finansiering är att investeringar (i den mån det privata kapitalet anser dem lönsamma) måste avgiftsfinansieras av hushållen, genom exempelvis dyrare tågbiljetter, dyrare va-taxa, dyrare el, vägtullar och så vidare. Ju mer basvaror och tjänster som hushållen inte kan avstå som ingår i offentlig konsumtion snarare än privat, desto mindre inkomstkänsliga blir hushållen och desto mer ökar tillgängligheten till annan typ av konsumtion även för inkomstsvaga grupper. Det är inte bara jämlikhetsskapande, utan också tillväxtskapande.

Det finns samtidigt de som argumenterar för att beskattningen inte borde öka, enligt liknande resonemang om att frigöra privat konsumtionsutrymme till annat, och att det är ett skäl att låna snarare än beskatta för att finansiera offentliga investeringar, givet att Sverige har så låg offentlig skuldsättning. Det är ett annat angreppssätt än det vi valt i denna rapportserie, där vi låter de reala investeringsbehoven avgöra hur vi ser på reformeringen av ramverket framåt, snarare än en riskanalys av skuldnivån i sig. Men det kommer sannolikt att vara en stor diskussion framåt – ska det vara möjligt att använda ett mer generöst ramverk till att sänka skattekvoten? Då har man gått miste om möjligheten att använda en sådan förändring av ramverket till att faktiskt höja investeringstakten. Därför är det värt, även om det är svårt, att avgränsa lånefinansiering till de principer som vi beskrev inledningsvis.

Denna rapport är fokuserad på de reala investeringsbehoven. Men ett finanspolitiskt ramverk fyller också en konjunkturstabiliserande funktion. Det kan vara motiverat att öka skulden eller statens utgifter i sämre ekonomiska tider för att motverka arbetslöshet och kompetensförluster på arbetsmarknaden. Som pekats ut i Långtidsutredningen (SOU 2023:85) har ett alltför ensidigt fokus på inflationen och på penningpolitiken som konjunkturstabiliserande instrument visat på stora brister. Dels har det lett till omfördelning av resurser som ökat inkomstjämligheten mellan olika grupper, dels har penningpolitiken visat sig svagare än finanspolitiken vad gäller att stabilisera ekonomin. Vi återkommer till denna diskussion i nästa rapport om det finanspolitiska ramverket. För att få en bottenplatta att utgå ifrån behövs först en kartläggning av vilka investeringar Sverige faktiskt behöver och hur vi bör se på statens roll som hel- eller delfinansier.

# Sakområden

I detta avsnitt beskrivs de utökade resurser som krävs inom ett antal sakområden: vatten- och avloppsnät, transportinfrastruktur, elförsörjning, livsmedelsförsörjning och bostäder. De flesta utgiftsökningarna är tillfälliga, där renoveringar eller nyinvesteringar görs för att nå upp till en viss nivå eller ta igen eftersläpande underhåll. Därtill presenteras ett långsiktigt stödpaket till Ukraina, som vi anser är angeläget och möter principerna om tillfällighet och att komma flera generationer till del. För att kunna möta de ökade investeringsbehoven inte bara finansiellt, utan också reellt med arbetskraftsresurser, behandlar vi som sista sakområde arbetsmarknadspolitiken. I slutet görs en sammanställning av kostnaderna och en tidsaxel över investeringarna och utgifterna.

## Vatten- och avloppssystem

Stora delar av Sveriges kommunala vatten- och avloppssystem byggdes ut under 1950-, 1960- och 1970-talet. Utbyggnaden fick ekonomiskt stöd från staten, vilket senare nettoredovisades. Nettoredovisningen fick effekten att kostnaden för va-systemet såg lägre ut än den egentligen var, vilket i sin tur gjorde att investeringarna skrevs av för fort. Eftersom anläggningarna inte har några kostnader genom avskrivningar eller lån, har va-avgifterna kunnat hållas på en låg nivå. När va-anläggningarna nu behöver renoveras innebär det ökade kostnader vilket i sin tur resulterar i höjda va-avgifter (Svenskt Vatten 2023). Branschorganisationen Svenskt Vatten ger återkommande ut rapporten *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Rapporterna presenterar en tendens hos va-organisationerna att skjuta de reinvesteringar som behövs på framtiden trots att förnyelsebehovet är stort. Svenskt Vatten gör i sin senaste upplaga av rapporten bedömningen att det finns ett årligt investeringsbehov på 31 miljarder kronor per år (560 miljarder fram till 2040), vilket kan jämföras med 2021 års investeringsnivå på 21 miljarder. Investeringsbeloppen inom Sveriges kommunala vatten och avlopp behöver alltså öka med 10 miljarder per år. Utan ekonomiskt stöd från staten eller omfördelning av kostnader kommer investeringsökningarna att innebära stora avgiftshöjningar och ännu större skillnader i va-avgift mellan olika kommuner. Redan i dag är va-taxan 500 procent högre i landets dyraste kommun jämfört med den billigaste. I ett läge där hushållen pressats hårt av hög inflation och höga boendekostnader framstår en kraftig höjning av vattenavgifterna inte som särskilt önskvärd. Här antar vi en låg nivå på investeringsökningarna som 5 miljarder kronor per

år och en hög nivå som 15 miljarder per år. Om och hur staten ska stötta – och eventuellt omfördela – kostnader för investeringar i det kommunala va-systemet är en rapport i sig. Här får man i stället se den offentliga andelen som storleken på den del av investeringsökningarna som inte borde täckas direkt av avgiftshöjningar. Vi antar här en låg nivå av offentlig finansiering som 75 procent av investeringskostnaderna och en hög nivå som 100 procent. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 3,75 och 15 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	75 % offentlig andel	100 % offentlig andel
<b>Låg 5 mdkr</b>	3,75 mdkr	5,0 mdkr
<b>Hög 15 mdkr</b>	11,25 mdkr	15 mdkr

## Transportinfrastruktur

Transportinfrastrukturen är en grundläggande förutsättning för ekonomisk tillväxt. En effektiv och väl underhållen infrastruktur möjliggör rörlighet för varor och människor, vilket skapar ett gott klimat för företagande och investeringar. Investeringar i transportinfrastrukturen skapar arbeten och stärker ekonomin.

### **Statliga väg- och järnvägar**

I Trafikverkets (2023) senaste rapport *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen – För perioden 2026–2037* ges en gedigen genomgång av investeringarna i Sveriges statliga väg- och järnvägsnät. Rapporten redovisar investeringsmöjligheterna vid fem olika nivåer på ramanslag, där den mittersta nivån motsvarar samma nivå som nuvarande plan. Nuvarande anslag är 799 miljarder i 2021 års prisnivå, vilket i 2023 års prisnivå motsvarar 959 miljarder kronor. Övriga ramar förhåller sig till mittennivån: 767 mdkr (-20 %), 863 mdkr (-10 %), 1055 mdkr (+10 %) och 1151 mdkr (+20 %).

Trafikverkets rapport anger att en konstant nivå av ramanslaget för nästkommande period endast kommer att räcka till att upprätthålla nuvarande funktionalitet. Utan högre anslag nås ingen minskning av underhållsskulden och det fattas dessutom 105 miljarder till de investeringar som finns i nuvarande planperiod.

Enligt Trafikverket (2023) finns ett eftersatt underhåll, en underhållsskuld, på 119 miljarder kronor. 35 miljarder av underhållsskulden finns inom vägnätet och 84 miljarder inom järnvägsnätet. Med en ökning av ramanslaget med 10 procent kan 12 miljarder av skulden inom järnvägsnätet och 19 miljarder inom vägnätet betas av. Ökar anslaget med 20 procent räknar Trafikverket med att kunna återta hela den uppkomna skulden inom vägnätet. Inom järnvägsnätet bedöms inte högre ramanslag leda till större minskningar av det eftersatta underhållet. Trafikverket skriver att den uppkomna skulden byggts upp under lång tid och

att det kommer att ta tid att arbeta bort den även med stora anslagsökningar. Att ta i kapp underhållsskulden under alltför kort tid skulle innebära mycket stor påverkan på nuvarande trafik och leda till en topp i efterfrågan bland underentreprenörer med risk för onödiga kostnadsökningar som följd.

En 10-procentig ökning av det statliga ramanslaget till Trafikverket innebär en årlig ökning på ungefär 8 miljarder och en ökning med 20 procent motsvarar 16 miljarder mer per år. Som en låg nivå på investeringsökningarna antar vi Trafikverkets fjärde scenario om en 10-procentig ökning av ramanslaget och som en hög nivå antar vi deras femte scenario om en 20-procentig ökning.

### ***Kommunalt transportnät***

Hur situationen i det kommunalt förvaltade transportnätet ser ut är inte lika väl kartlagt. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) gav 2016 ut rapporten *Skulden till underhåll* som uppskattade underhållsskulden inom gator, cykelvägar och broar till 14,6 miljarder kronor. År 2022 gick enligt statistik från SCB och Kolada ungefär 22 miljarder till drift och underhåll av kommunala vägar, gång- och cykelvägar samt järnvägar. Om vi antar Trafikverkets scenario med 10 respektive 20 procents ökat anslag även på det kommunala vägnätet handlar det om ökning på ungefär 2 och 5 miljarder.

Summerar vi ökningsbehoven i det statliga och kommunala transportnätet får vi en låg ökningsnivå på 10 miljarder per år och en hög nivå om 21 miljarder per år. Vi utgår från att alla investerings- och utgiftsökningar inom transportnätet görs med offentliga medel.

Ökningsnivå	100 % offentlig andel
<b>Låg</b>	10 mdkr
<b>Hög</b>	21 mdkr

### ***Nya stambanor***

I december 2022 beslöt regeringen att planeringen av nya stambanor mellan Stockholm, Göteborg och Malmö skulle avslutas. Vissa delar av den tänkta sträckningen fortsätter ingå i Trafikverkets utvecklingsplan, Göteborg–Borås och Ostlänken, men i övrigt ingår inte nya stambanor i Trafikverkets planering. Personresor med tåg har ökat kraftigt under 2000-talet, en utveckling som är positiv ur både klimat- och produktivitetssynpunkt (jämfört med till exempel en bilresa). Järnvägsnätet har mot den bakgrunden allt mer närmat sig en kapacitetsgräns, vilket lett till att ökade varu- och godstransporter inte kunnat gå via järnväg utan i stället fått gå med lastbil. Det leder både till fler utsläpp och till att vägnätet i sin tur överbelastas och slits ner i stället. Nya stambanor skulle frigöra

mycket kapacitet när tågtrafiken kan delas upp på fler spår.

Trafikverket (2021) uppskattade 2021 kostnaden för nya stambanor till mellan 215 och 380 miljarder kronor, och de planerades stå färdiga år 2045. Omräknat till dagens prisnivå (med KPI) motsvarar kostnaden mellan 262 och 463 miljarder kronor. En del av denna kostnad bör räknas av eftersom delar av sträckningen ingår i nuvarande trafikplan; vi antar att 20 procent av totalkostnaden täcks av nuvarande planer. Med samma byggtid som planen 2021 angav (24 år) blir det en årlig kostnad på mellan 11 och 19,3 miljarder. Även här utgår vi från att alla investerings- och utgiftsökningar till följd av nya stambanor görs med offentliga medel.

Ökningsnivå	100 % offentlig andel
Låg	11 mdkr
Hög	19,3 mdkr

## Elförsörjning

Av alla förändringar som sker i den gröna omställningen är elektrifieringen en av de mest omfattande. Vägen att få ner våra utsläpp går i många fall genom att ersätta fossilt förbränningsberoende lösningar med eldrivna alternativ. Med början i oljekrisen på 1970-talet har de flesta oljepannorna i folks hem bytts ut mot elbaserade värmelösningar som elpannor eller luftvärmepumpar. För att minska våra utsläpp återstår nu att elektrifiera stora delar av våra två största utsläppsområden, industri och transporter.

De senaste åren har transportsektorn påbörjat en elektrifieringsresa. Fler nya personbilar är eldrivna, antalet eldrivna bussar för lokaltrafik ökar och även inom tyngre vägtransporter pågår en utveckling mot mer elektrifiering. Även inom industrin har arbetet med att ersätta fossila förbränningsalternativ påbörjats, där projekt som Hybrit i Gällivare och H2O Green steel i Boden har fått mycket uppmärksamhet.

När så mycket fossil energi ska ersättas med el kommer två utmaningar: tillräckligt mycket fossilfri el måste produceras och elen ska finnas på den plats där den behövs vid den tid då den behövs. Utan mer elproduktion och ökad kapacitet i elnätet riskerar elektrifieringen att leda till högre elpriser som i sin tur drabbar både hushåll och näringsliv, och hämmar den gröna omställningen. Elmarknaden i Sverige är en förhållandevis väl fungerande marknad där tillgång och efterfrågan sätter priset. Om efterfrågan ökar leder det till högre priser som gör investeringar i ny produktion lönsamma. Utmaningen nu ligger i att industrins gröna omställning kräver mycket och billig el, samtidigt som elproducenter och nätägare inte vill investera utan en säker efterfrågan. Svårigheter för elproducenter att uppskatta framtida elbehov och priser, politiska risker och

viljan att vi ska klara av den gröna omställningen gör att man kan argumentera för att det offentliga ska ta ett visst ansvar för att produktionen och tillgängligheten av el ökar innan efterfrågan helt finns på plats. Utformningen och nivån på ett sådant stöd kan diskuteras, men det skulle till exempel kunna handla om garantier för kärnkraft eller anslutningar till havsbaserade vindkraftsparker. Här antar vi att en låg nivå är 2 procents offentligt stöd och en hög nivå 20 procent.

### **Elproduktion**

I dag produceras mellan 160 och 170 terawattimmar (TWh) elenergi i Sverige per år. Samtidigt använder vi knappt 140 TWh inom Sverige, mellanskillnaden är vår nettoexport. I Energimyndighetens (2023) senaste delrapportering av *Myndighetens gemensam uppföljning av samhällets elektrifiering* från december 2023 presenteras olika scenarion för elbehovet till 2045. Svårigheterna att göra prognoser om framtida elbehov illustreras tydligt av det breda intervallet för scenarierna, från 200 till 340 TWh per år. Med det lägre scenariot behöver elproduktion för 110 TWh antingen byggas ut eller renoveras då befintlig produktion når sin tekniska livslängd. Motsvarande nivå för det högsta scenariot är 250 TWh.

Produktionskostnaden för olika kraftslag varierar och är dessutom svår att uppskatta. Energiforsks (2021) rapport *El från nya anläggningar* ger ett intervall på mellan 24 och 95 öre per kWh (solceller på villatak ej inkluderat). Beroende på produktionskostnad och nivå på elbehovet blir intervallet för investeringskostnaderna väldigt brett. Med den lägsta utbyggnaden/renoveringen av elproduktionen (110 TWh) och en låg produktionskostnad kan investeringskostnaden hamna runt 400 miljarder kronor. Räknan man i stället med högre produktionskostnad och det högsta elbehovet hamnar investeringskostnaden på ungefär 2 600 miljarder kronor.<sup>1</sup> Det är ett otroligt brett spann som innebär årliga investeringskostnader på mellan 20 och 130 miljarder. Det finns ingen aggregerad sammanställning över investeringar i elproduktion, men Vattenfall, som står för knappt 40 procent av Sveriges elproduktion och har runt två tredjedelar av sin elproduktion i Sverige, investerade 19 miljarder i ny elproduktion 2022 och 13 miljarder 2021 (Vattenfall 2023). En grov uppskattning utifrån de siffrorna skulle ge att det årligen investeras mellan 20 och 32 miljarder i svensk elproduktion. För att ändå få någon typ av uppfattning av hur mycket behovet kommer att öka från dagens investeringsnivåer antar vi att en låg ökning vore 5 miljarder och en hög 110 miljarder. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,1 och 22 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	2 % offentlig andel	20 % offentlig andel
<b>Låg 5 mdkr</b>	0,1 mdkr	1 mdkr
<b>Hög 110 mdkr</b>	2,2 mdkr	22 mdkr

<sup>1</sup> Svensk vindenergi, 33,8 TWh för 117 mdkr. Olkiluoto 3, 12,5 TWh för 130 miljarder kronor.

## **Elnät**

En stor del av investeringsbehoven inom elförsörjningen ligger i ett förstärkt och utbyggt elnät. El måste transporteras från platsen för produktion till platsen för användning. Likt va-systemet börjar Sveriges elnät bli till åren och står även med konstant elanvändning inför omfattande reinvesteringar. När elanvändningen ökar innebär det också ökade krav på elnätet, som måste mötas med utbyggd kapacitet. God överföringskapacitet gör att skillnader i elpriser minskar och väderberoende kraftslag kan utnyttjas bättre, och ger generellt en tryggare elförsörjning.

Det svenska elnätet består av tre huvudtyper av nät: transmissionsnät, regionnät och lokalnät. Transmissionsnätet, ofta kallat stamnät, som ägs av statliga Svenska kraftnät, består av högspänningsledningar mellan Sveriges regionala nät och binder även samman det svenska elnätet med andra länders elnät. Regionnäten binder samman transmissionsnätet med lokalnäten och ägs i huvudsak av Eon, Vattenfall och Ellevio. Lokalnäten är de nätsom levererar elen ut till slutanvändaren och ägs ofta av lokala elnätsbolag.

Svenska kraftnät (2023) uppskattar i sin rapport *Nätutvecklingsplan 2024–2033* att investeringar under slutet av innevarande decennium ligger runt 20 miljarder kronor per år. Det kan jämföras med de senaste årens snitt som legat runt 3 miljarder per år. I elnätsföretaget Ellevios (2023) rapport *Elnätsrapporten 2023 – Investeringsbehovet i det svenska kraftsystemet till 2045* görs uppskattningar av investeringsbehovet i de olika näten. Rapporten bygger likt Energimyndigheten på olika scenarion för elanvändningen där scenario hög motsvarar en elanvändning om 340 TWh per år och det lägre scenariot innebär elanvändning på 270 TWh, alltså betydligt högre än Energimyndighetens låga scenario. Totalt uppskattas investeringskostnaden mellan 2021 och 2045 hamna på mellan 890 och 945 miljarder kronor, beroende på scenario. Det största investeringsbehovet finns i lokalnäten där 450 miljarder kronor behöver investeras. Ungefär 95 procent av investeringarna i lokalnätet är reinvesteringar som inte skiljer sig mellan scenarion. I regionnäten bedöms investeringsbehoven uppgå till drygt 150 miljarder kronor, varav 117 miljarder är reinvesteringar. För transmissionsnätet bedöms reinvesteringar utgöra en mindre andel än nyinvesteringar. Det gör att det totala investeringsbehovet blir osäkrare och bedöms landa på mellan 290 och 340 miljarder kronor. Majoriteten av investeringarna i transmissionsnäten antas göras mellan 2026 och 2040, medan investeringar i de övriga näten har en jämnare fördelning fram till 2045. Utslaget jämnt över alla år hamnar man på en årlig investeringskostnad på mellan 35 och 40 miljarder per år. Man kan dock inte nog understryka osäkerheten i dessa investeringskostnader; så sent som i föregående version av Ellevios (2023) rapport, som kom drygt ett år innan den som använts här, angavs investeringsbehoven vara ungefär 670 miljarder (visserligen har inflationen drivit upp kostnaderna mellan rapporterna).

Enligt Energimarknadsinspektionen (2022) har elnätsinvesteringar de senaste

åren legat på mellan 15 och 25 miljarder per år. Behovet av ökade investeringar antar vi uppgår till mellan 15 och 30 miljarder. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,3 och 6 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	2 % offentlig andel	20 % offentlig andel
<b>Låg 15 mdkr</b>	0,3 mdkr	3 mdkr
<b>Hög 30 mdkr</b>	0,6 mdkr	6 mdkr

## Bostäder

Rätten till bostad är fastslagen i både regeringsformen och FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna. En trygg och varaktig bostadssituation är en förutsättning för människors välmående. Den gör att individen känner sig rotad i samhället och ger utrymme för socialt engagemang och byggandet av en meningsfull framtid.

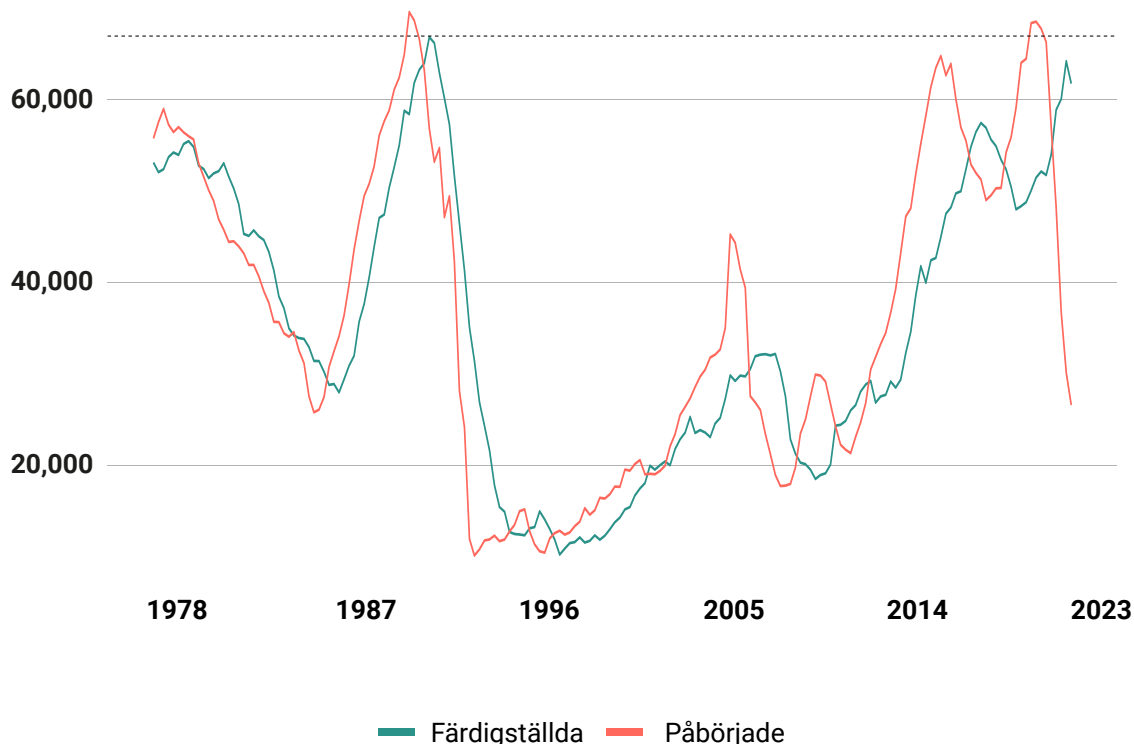
Bostadsbyggandet i Sverige har under långa perioder de senaste decennierna legat på en nivå som inte följt med befolkningsutvecklingen. Det har lett till en bostadsbrist som syns i långa bostadsköer, upptrissade priser och att allt fler människor hyr sin bostad via otrygga andrahandskontrakt. Bostadsbristen leder också till att arbetsgivare får svårare att rekrytera personal, då potentiella anställda inte har tillgång till bostad. De senaste åren har bostadsbyggandet legat något högre än vad befolkningsutvecklingen krävt, men många år av lågt byggande har gjort att underskottet på bostäder vuxit under lång tid.

Boverket har en återkommande rapport där de beskriver bostadsbyggnadsbehovet. I rapporten utgår man från ett bostadsbestånd som i förhållande till befolkningen ska vara på samma nivå som det var 2005. I den senaste rapporten *Behov av bostadsbyggande 2023–2030* kommer man fram till att det behöver byggas 67 300 nya bostäder per år fram till och med 2030 för att komma till samma nivå som 2005 (Boverket 2023). Bostadssituationen var förstås betydligt bättre 2005, men trots det ingen utopi för bostadssökande. Behovet av 67 300 nya bostäder per år kan jämföras med byggsituationen för ett par år sedan – när konjunkturen var god och byggnivåerna höga – då det byggdes mellan 50 000 och 55 000 bostäder per år. Alltså, även under ekonomisk högkonjunktur och i tider av historiskt låga räntor var inte Sveriges bostadsbyggande på en tillräckligt hög nivå. Det är uppenbart att det behövs politiska reformer som gör att byggandet når en högre nivå och att det byggs bostäder som även människor med lägre inkomster har råd att bo i.



## Figur 1: Bostadsbyggande

Antal påbörjade och färdigställda lägenheter, rullande 12 månader



Under de senaste 100 åren har olika typer av subventioner och stöd för bostadsbyggande varit mer regel än undantag. Undantaget kom vid 1990–1991 års skattereform då i princip alla typer av stöd för bostadsbyggande försvann. Kvar blev ränteavdraget, som gäller oavsett vad lånet går till och inte specifikt till nya bostäder. Under åren 2015 till 2021 fanns investeringsstödet, som var en typ av subvention för att stimulera byggandet av hyresrätter, men det är nu avskaffat. Sedan 2009 finns också rotavdraget, som är ett skatteavdrag på en del av arbetskostnaden vid reparation, ombyggnad och tillbyggnad av ägda boenden, men det gäller inte för nybyggnation.

Kostnaderna för att bygga 67 000 bostäder per år skulle enligt nuvarande genomsnittspriser för färdigställda bostäder hamna på mellan 200 och 210 miljarder kronor. Under de senaste åren av relativt hög byggtakt investerades 150–160 miljarder per år i bostadsbyggande. Enligt Byggföretagens prognos faller bygginvesteringarna under 2024 till 88 miljarder, alltså runt 120 miljarder under vad de behöver vara.

Mycket kan påverka kostnaden för att bygga bostäder. Produktivitetsutvecklingen i byggsektorn har länge varit låg, och priserna på insatsvarorna kan förändras snabbt. Även vilken typ av bostäder som byggs har stor påverkan. Att bygga hyresrätter i flerbostadshus är betydligt mycket billigare än att bygga små-

hus (villor). Om bostadsbyggandet behöver stöd, och i så fall hur mycket, påverkas också väldigt mycket av konjunkturen. Med nuvarande byggkris skulle det krävas enorma stöd för att få upp byggandet till den nivå som Boverket anser krävs. Givet en god konjunktur och en viss förändring i fördelningen av vilka bostadstyper som byggs skulle man kunna räkna med att investeringsökningsbehovet är så lågt som 10 miljarder. Med nuvarande byggtakt och genomsnittlig fördelning av vilka bostadstyper som byggs så behöver investeringarna i stället öka med 120 miljarder. På vilket sätt och med hur mycket staten borde stötta byggandet kan diskuteras. Här antar vi stöttning motsvarande 2 procent av investeringskostnaden som en låg nivå och 25 procent som en hög nivå.

I beräkningarna antar vi att det går att ta i kapp bostadsunderskottet till år 2030 och att bostadsinvesteringarna därefter inte behöver offentligt stöd. På så sätt blir de ökade offentliga utgifterna till följd av bostadsinvesteringarna tillfälliga, samtidigt som de självklart också kommer fler generationer till del. De olika ökningsnivåerna och nivån på andelen offentlig finansiering ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,4 och 30 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	2 % offentlig andel	25 % offentlig andel
<b>Låg 20 mdkr</b>	0,4 mdkr	5 mdkr
<b>Hög 120 mdkr</b>	2,4 mdkr	30 mdkr

## Försvar och civil beredskap

Säkerhetsläget i världen har försämrats dramatiskt de senaste åren, där Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina står som det yttersta exemplet. Säkerhetsläget i omvärlden, tillsammans med Sveriges inträde i Nato, gör att resurserna till försvar och krisberedskap behöver öka. I budgeten för 2024 anslår regeringen 126 miljarder till utgiftsområdet *Försvar och samhällets krisberedskap*, där majoriteten av pengarna, 119 miljarder, går till försvaret. Det är knappt 70 procent mer än budgeten 2022, då försvaret fick 71 miljarder. Den post inom försvaret som ökat mest är *Anskaffning av materiel och anläggningar* som ökat med 29 miljarder, från 19,8 till 48,6 miljarder. Även *Förbandsverksamhet och beredskap* har ökat från 44 till 60 miljarder kronor.

För 2025 föreslås utgiftsramen för *Försvar och samhällets krisberedskap* öka med ytterligare drygt 10 procent till 139 miljarder. Redan i år, 2024, når Sverige upp till Natos mål om att 2 % av BNP ska gå till försvarsrelaterade utgifter.

Vad inom försvarsområdet som kan klassas som investeringar är diskuterbart. Fastigheter och inköp av vapen som skänkts till Ukraina kan absolut ses som investeringar, medan utgifter för fler värnpliktiga och ammunition snarare får anses vara konsumtion. Vi antar att försvarsutgifterna kommer att vara på en

hög nivå under en överskådlig framtid.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 bedriver Ukraina inte bara en kamp för sin egen överlevnad, utan även för att Europa – som vi känt det sedan Sovjetunionens fall – ska överleva. Kriget tycks pågå under lång tid framöver och Ukraina är beroende av omvärldens stöd. Sverige har sedan krigets utbrott skänkt omkring 7 miljarder i humanitärt stöd till Ukraina, och drygt 30 miljarder i militärt stöd (Regeringen 2024). Redan i dag finns behov av resurser för återuppbyggnad av förstörda hus, skolor, vägar och mängder av annan infrastruktur. Den dag då kriget tar slut och ett fredsavtal har slutits kommer behovet av stöd till Ukrainas återuppbyggnad att vara ännu större.

Kortsiktigheten i stöden har varit ett problem för Ukraina då det skapar osäkerhet om hur länge resurserna räcker till och hur de ska fördelas. Som en del i ett mer långsiktigt stöd föreslår vi att Sverige åtar sig att under en tioårsperiod årligen skänka en viss andel av BNP i stöd till Ukraina. Så länge kriget pågår kommer huvuddelen av stödet sannolikt att gå till militär materiel, men efter kriget kommer stödet att gå till att bygga upp samhället så fort som möjligt igen. Ett lågt stöd till Ukraina vore 20 miljarder (0,3 procent av BNP) per år. Det är ungefär den nivå Sverige ligger på i dag, men lägre än våra nordiska grannländer. Ett högt stöd skulle ligga på 35 miljarder per år, vilket motsvarar drygt 0,5 procent av BNP och är i linje med vad till exempel Danmark stöttat med. Eftersom stödet till fullo ska komma från offentliga medel ges intervallet för de offentliga utgiftsökningarna till mellan 20 och 35 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	100 % offentlig andel
<b>Låg</b>	20 mdkr
<b>Hög</b>	35 mdkr

## Jordbruk och livsmedelsförsörjning

Pandemin och det försämrade säkerhetsläget har satt jordbruket och Sveriges självförsörjning av livsmedel i fokus. Samtidigt som det finns en stark vilja att öka den inhemska livsmedelsproduktionen står jordbruket för drygt 14 procent av Sveriges nationella utsläpp (SCB 2023). Avvägningen mellan ökad matproduktion och minskad klimat- och miljöpåverkan märks även i regeringens och Sveriges livsmedelsstrategi från 2017. Huvudbudskapet i livsmedelsstrategin är en ”konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet” (Regeringen 2017).

Målet om ökad produktion och beredskap, tillsammans med minskade utsläpp och klimatanpassning, innebär stora investeringskrav för Sveriges jord-

bruk. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF 2023) gav 2023 ut rapporten *Kostnader för jordbrukets gröna omställning*. Rapporten siffrar investeringsbehoven och kostnadsökningarna av de åtgärder som behövs för att jordbruket ska leva upp till de svenska miljö kvalitetsmålen och diverse EU-direktiv samt för att anpassa jordbruket till ett förändrat klimat. Omställningen delas in i tre områden: klimat och energi, biologisk mångfald och klimatanpassning. LRF kommer i rapporten fram till att investeringarna som behövs uppgår till mellan 80 och 85 miljarder kronor och behöver ske de kommande 15 till 25 åren. Majoriteten av kostnaderna uppstår för att klimatanpassa jordbruket, till exempel vid situationer med för mycket eller för lite regn. Omräknat till årstakt uppgår investeringsökningarna till mellan 3 och 6 miljarder. Det ska tilläggas att LRF skriver i rapporten att omställningen även kommer att driva upp de årliga kostnaderna för jordbruket med drygt 10 miljarder kronor årligen, något som dock inte ingår nedan då fokus för rapporten är investeringar.

Lönsamheten i jordbruket är viktig för att säkra svensk livsmedelsproduktion, och att jordbruket klarar den gröna omställningen har stor betydelse för hela Sverige. Det har också betydelse för prisstabiliteten inom livsmedelsbranschen, som stått för en stor del av inflationsimpulserna i svensk ekonomi. Det finns skäl för det offentliga att vara med och ta en relativt stor andel av de investeringar som krävs för att klara omställningen och öka livsmedelsproduktionen, om inte detta ska landa hos konsumenterna som då riskerar att välja bort svenskproducerade varor (alternativt att nödvändiga investeringar inte blir av). Som låg och hög ökningsnivå på investeringar antar vi LRF:s uppskattningar om 3 respektive 6 miljarder. När det gäller hur stor andel som ska täckas med offentliga medel antar vi en låg nivå som 10 procent och en hög nivå som 50 procent. Det ger ett intervall för offentlig finansiering på mellan 0,3 och 3 miljarder kronor per år.

Ökningsnivå	10 % offentlig andel	50 % offentlig andel
<b>Låg 3 mdkr</b>	0,3 mdkr	1,5 mdkr
<b>Hög 6 mdkr</b>	0,6 mdkr	3 mdkr

## Andra utgiftsökningar

De områden vi har gått igenom rör till stor del puckelinvesteringar som kommer sig antingen av bristande investeringar eller av den gröna omställningen. Det finns förstås många fler områden som vi inte berört i denna rapport, i synnerhet sådana som får anses falla inom löpande utgifter. Trendmässigt har socialförsäkringarna försvagats, sett i relation till den allmänna löneutvecklingen. Det är uppenbart att den demografiska utvecklingen, en försämrad försörjningskvot och ett generellt utökat välfärdsåtagande är områden som lär generera ökade offentliga utgifter.

Inom kommunsektorn finns även olika typer av investeringsbehov kopplade till lokaler och kollektivtrafik som gör att det finns ett behov av ökade resurser till välfärden och kommunsektorn i allmänhet. Sett över de senaste decennierna har skuldsättningen ökat inom kommunsektorn, men minskat inom staten.

Därtill bör man självklart beakta de potentiella framtida kostnaderna som kommer av ett förändrat klimat. Det är svårt att räkna på ekonomiska konsekvenser och de investeringsbehov som uppkommer på grund av klimatförändringar. Laddinfrastruktur och energieffektivisering är förstås nödvändigt för att klara den gröna omställningen. Att säkra bostäder och fastigheter från havsnivåhöjningar eller att bygga infrastruktur som anpassas till ett mer varierat väder kommer sannolikt att kosta samhället mycket pengar. Det är både ett skäl till att verkligen göra de investeringar som krävs för att nå ett klimatneutralt samhälle och ett skäl till att vara ansvarsfull med de offentliga finanserna så att utrymme finns för oväntade utgiftsökningar i framtiden.

# Reala begränsningar – arbetskraftsutbudet

Att öka investeringarna i stor omfattning kommer att påverka hela arbetsmarknaden. Investeringstakten avgörs inte enbart av tillgången till kapital, utan också av tillgången till arbetskraft. Ett bra exempel på hur svensk politik haft för starkt fokus på en stram budgetpolitik snarare än de reala resursbehoven är pandemin. Då satsades det stora summor pengar på att stärka sjukvården. Men problemet var att det inte fanns tillräckligt med vårdpersonal att anställa. Många regioner samlade på sig stora överskott under pandemin, därför att de helt enkelt inte kunde göra av med pengarna.

Arbetskraftsbrist är ett hinder för många företag som vill och kan expandera sin verksamhet. Trots att arbetslösheten de senaste decennierna legat mellan 6 och 8 procent har arbetsgivare ofta haft svårt att hitta rätt kompetens för de arbeten de behöver rekrytera till. Om inte detta matchningsproblem undanröjs riskerar vi att investeringar inte blir av, att kostnader blir högre och att skillnader mellan dem som saknar och dem som har rätt kompetens ökar.

För att möta de ökade investeringarna krävs fler människor i arbete. Sverige har en av Europas högsta sysselsättningsnivåer, men trots det en arbetslöshet på runt 8 procent. Här finns alltså god potential för att sysselsättningen skulle kunna öka ytterligare. En väl fungerande utbildnings- och arbetsmarknadspolitik är alltså en viktig del om Sveriges investeringar ska öka. Genom att säkerställa att människor får den utbildning och kompetens som efterfrågas av arbetsgivare kan arbetsmarknadspolitiken bidra till att minska arbetslösheten, öka produktiviteten och minimera lönekostnaderna. En välsmord arbetsmarknadspolitik är också rent generellt avgörande för att möta framtidens utmaningar och samhällets strukturomvandling.

Sett ur ett historiskt såväl som ett internationellt perspektiv lägger Sverige lite resurser på arbetsmarknadsutbildningar. I till exempel Danmark går en tredjedels procent av BNP till arbetsmarknadsutbildningar, medan motsvarande siffra i Sverige endast är 0,08 procent (OECD 2023). I stället har man gjort ett skifte och prioriterat olika typer av subventionerade anställningar. Det har också funnits en politisk ambition att det reguljära utbildningsväsendet ska omhänderta en del av det som tidigare ansågs vara arbetsmarknadsutbildning, genom att göra utbildningspolitiken mer arbetsmarknadstillvänd. Den statliga arbetsförmedlingen har samtidigt blivit mer otydlig, mer krav ligger nu på individen själv

och en del arbetsuppgifter har tagits över av kommuner eller privata aktörer.

Det finns ett stort behov av en starkare statlig arbetsmarknadspolitik och av att satsa mer resurser på att få fler arbetslösa matchade mot arbetsgivarnas behov. Vi antar att en låg resursökning i arbetsmarknadspolitikerna är 3 miljarder per år och en hög ökning 20 miljarder per år. Arbetsmarknadspolitikerna bör finansieras helt med offentliga medel och därför blir detta även intervallet för de totala offentliga utgiftsökningarna.

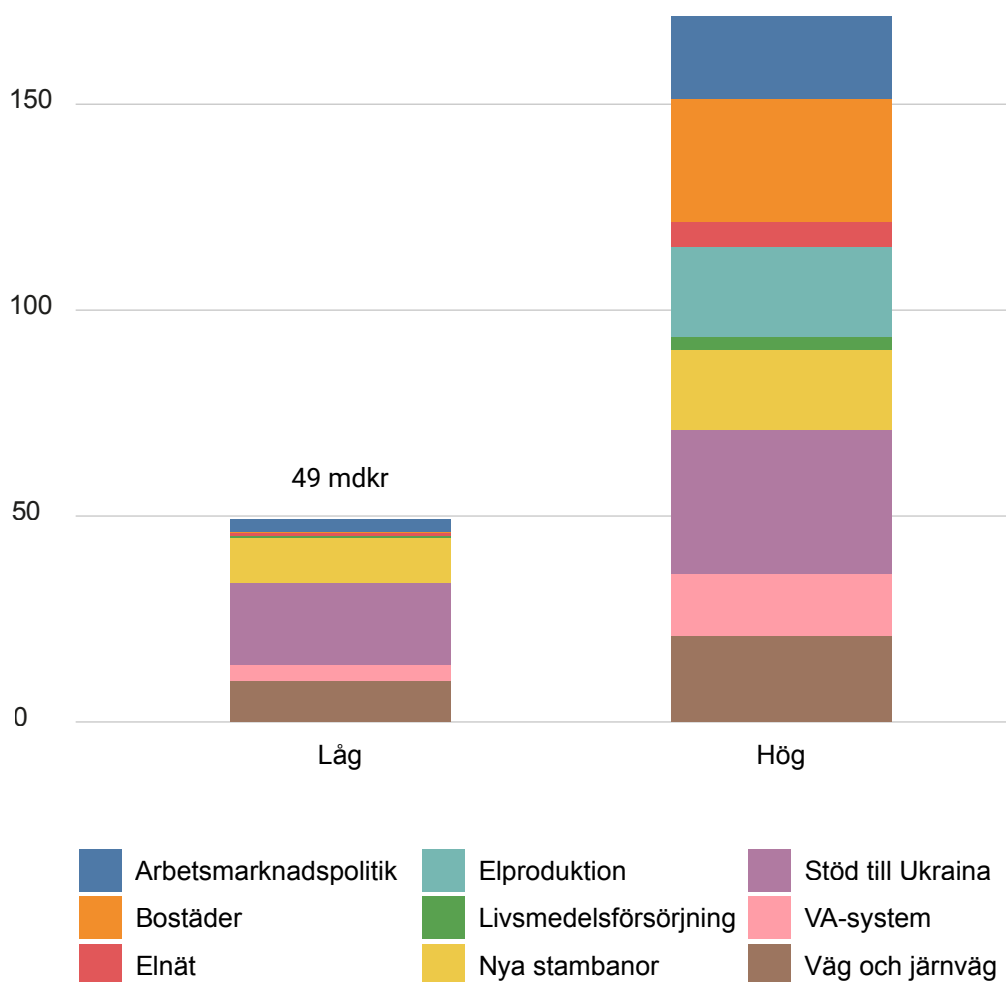
Ökningsnivå	<b>100 % offentlig andel</b>
<b>Låg</b>	3 mdkr
<b>Hög</b>	20 mdkr

# Sammanställning

Summerar vi utgiftsområdena efter högsta och lägsta nivå får vi ett intervall för den offentliga delen av kostnadsökningarna mellan 49 och 171 miljarder kronor per år. Intervallet är mycket brett men ger en fingervisning om vilka storheter det handlar om när man pratar om Sveriges investeringsbehov. I termer av BNP handlar det om kostnadsökningar på ungefär 0,8 och 2,7 procent av BNP.

## Figur 2: Årliga ökning i investeringar

I miljarder kronor efter område och scenario.



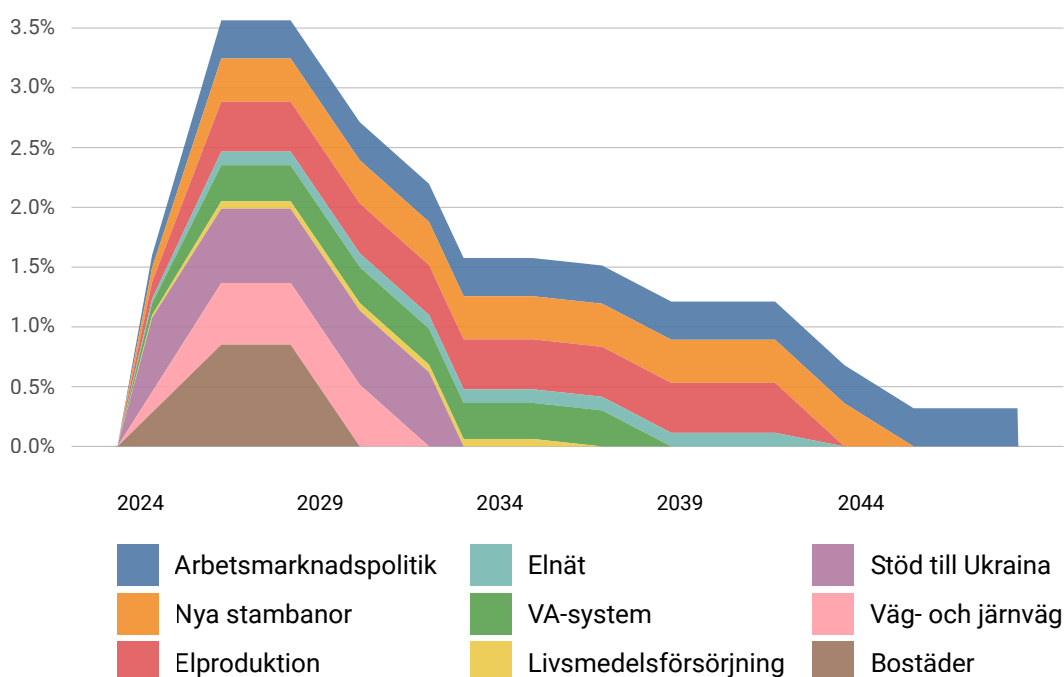


Alla dessa utgiftsökningar kommer inte att behöva ske under evig tid. Inom flera av områdena handlar det om en investeringspuckel där man antingen tar igen tidigare underskott eller genomför nyinvesteringar eller reinvesteringar som även kommer framtida generationer till del.

I figur 3 visas de offentliga utgiftsökningarna över tid när vi möter alla de behov och utmaningar som rapporten gått igenom. I diagrammet klarar vi av att bygga det antal bostäder som Boverket anser behövs till 2030. Underhållsskulden i transportnätet har börjat betas av ordentligt och år 2034 är förhoppningsvis Ukraina fritt och återuppbyggnaden efter kriget har kommit långt. Livsmedelsförsörjningen är tryggad och jordbruket har ställt om på 15 år. Vatten- och avloppssystemet blir utbyggt och reinvesterat och står färdigt enligt Svenskt Vattens plan till år 2040. Investeringarna som krävs för att elförsörjningen till den gröna omställningen ska tryggas pågår till år 2045 och året därefter står de nya stambanorna färdiga. De ökade utgifterna inom arbetsmarknadspolitik anses permanenta och gäller tills vidare. I diagrammet antar vi att det, förutom i stödet till Ukraina, tar tre år att komma upp i den investeringskapacitet som behövs inom respektive område och att investeringarna sedan sjunker till normala nivåer på två år. Uppbyggnads- och nedtrappningsfaserna av investeringarna gör att puckeln når högre än 2,7 procent av BNP eftersom vi fortfarande antar att investeringarna sker inom respektive områdes tidsperiod. Som högst är utgifterna mellan 2027 och 2029, då de uppgår till ungefär 3,5 procent av BNP. Därefter faller investerings- och utgiftsbehoven till att från år 2046 bara utgörs av arbetsmarknadspolitiska utgifter.

### Figur 3: Utgiftspuckeln

Årliga offentliga utgifts- eller investeringsökningar som andel av BNP efter område

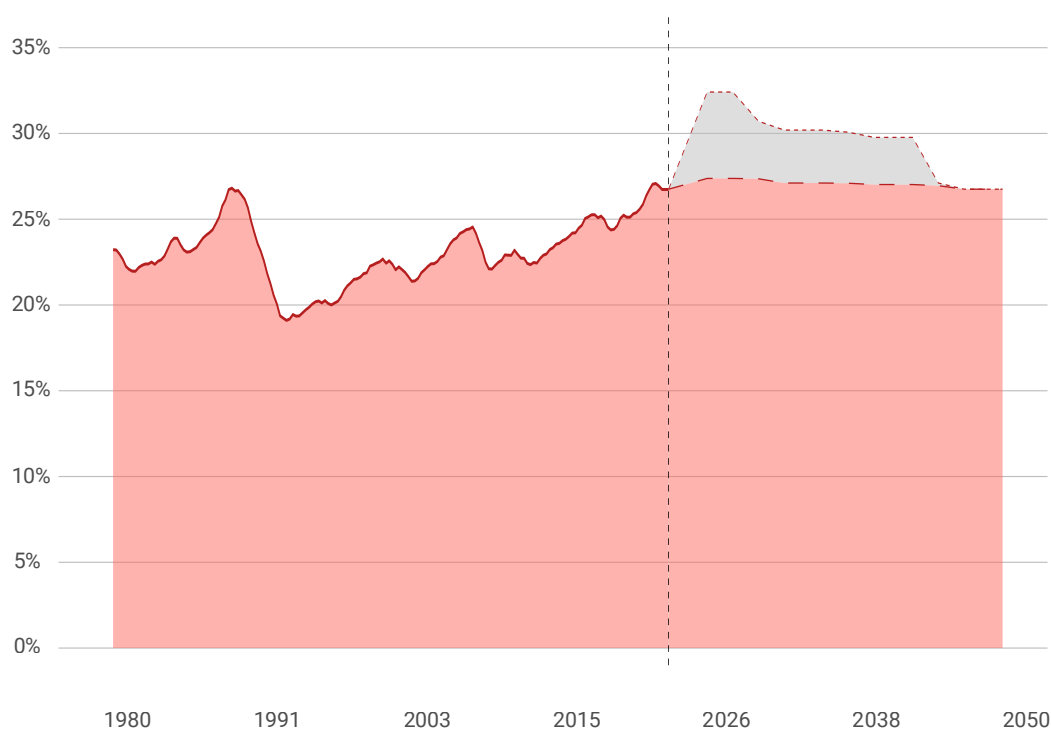


## Så påverkas investeringstakten

Investeringsstakten i Sverige är bland de högsta i EU, och Sverige har hög offentlig investeringskvot. De fasta bruttoinvesteringarnas andel av BNP har klättrat från att ha legat på en bottennivå på runt 20 procent under 1990-talskrisen till att i dag nå strax under 27 procent. Att Sverige har flera uppenbara upp-  
rustningsbehov trots en hög investeringstakt tyder på att det saknas tillräcklig politisk styrning eller vilja för att ta itu med dessa politikområden, snarare än att investeringsklimatet i Sverige skulle vara mindre fördelaktigt i förhållande till andra länder. Det visar också att en låg statlig skuldsättning per se inte är synonymt med en generellt låg investeringstakt. I figur 4 presenteras de fasta bruttoinvesteringarnas andel av BNP historiskt och med en illustration över hur de skulle kunna utvecklas framöver om behovet av investeringar möttes. Den gråskuggade delen i diagrammet anger ett intervall för hur investeringskvoten skulle kunna utvecklas givet ett lågt eller högt scenario. Stödet till Ukraina och arbetsmarknadspolitiken ingår inte i diagrammet. Med ett högt scenario når investeringskvoten en topp mellan åren 2027 och 2029, då investeringar utgör strax över 32 procent av BNP. Det skulle innebära en historiskt hög nivå och kan jämföras med rekordåren under 1960-talet när investeringskvoten var strax över 28 procent. I takt med att underhållsskulder betas av och investeringar färdigställs, sjunker investeringskvoten till mer normala nivåer under 2040-talet.

### Figur 4: Investeringskvot

*Fasta bruttoinvesteringar som andel av BNP.*



# Diskussion och slutsats

Målet med denna rapport är att ge en uppskattning om de offentliga investeringsbehovens storhet och använda dessa som grund i den fortsatta översynen av det finanspolitiska ramverket. Det är ett annat tillvägagångssätt än de flesta andra som diskuterar ramverket tillämpar, där utgångspunkten oftast handlar mer om vad som är en rimlig skuldnivå, snarare än vad skulden är tänkt att finansiera. Rapportens sammanställning ska dock inte tolkas som en exakt siffra över Sveriges behov av ökade offentliga resurser, utan som en vägledning för en fortsatt diskussion om offentlig lånefinansiering baserad på reala behov.

Rapporten visar att de mest grundläggande utgiftsökningarna som det råder bred politisk konsensus om – elförsörjning, vatten och avlopp, transportmöjligheter med mera – utifrån ett scenario med låg nivå av offentlig medfinansiering kräver årliga utgiftsökningar på ungefär 49 miljarder, och utifrån ett scenario med hög nivå av offentlig medfinansiering kräver årliga utgiftsökningar på ungefär 171 miljarder kronor. Rapporten visar samtidigt att en stor del av ökningen är knuten till en begränsad tidsperiod och att frukterna av investeringarna kommer att kunna åtnjutas av flera framtida generationer. Resultaten indikerar att det är fullt möjligt att möta dagens och framtidens stora utmaningar utan att äventyra statsfinanserna. Visst kan realismen i en ökning av investeringskvoten från knappt 27 till 32 procent av BNP ifrågasättas – men det baseras på de högsta kostnadsscenarierna och kortaste tidsplanerna. Bli kostnaderna lite lägre och sprids ut på ytterligare några år ser kalkylen annorlunda ut.

Följdfrågan som kommer av rapportens resultat är om de reala investeringsbehoven som här pekats ut kan mötas av ökad offentlig belåning utan att det innebär för stora risker. Implikationerna för det finanspolitiska ramverket behandlar vi närmare i kommande rapporter. Men det går att konstatera redan nu att även om det mest ambitiösa kostnadsscenariot skulle finansieras helt med offentliga lån skulle den svenska statsskulden fortfarande vara bland de lägsta i EU.

En annan utmaning med en kraftigt ökad investeringstakt är reala resursbegränsningar i arbetskraft och insatsvaror. Det är mycket möjligt att reala begränsningar utgör en större begränsning än de finansiella resurserna. En aktiv arbetsmarknads- och utbildningspolitik som får tillräckligt med resurser kan mildra bristen på arbetskraft. Sannolikt kommer även ökad arbetskraftsinvandring till bristyrken att behövas, i synnerhet för att klara puckelinvesteringar på kort tid. Att utbilda arbetskraft tar tid och resurser och det ska då helst vara riktat mot långsiktiga behov på arbetsmarknaden.

Den här rapporten visar att vi med bara några få procents ökade utgifter – dessutom under en begränsad tidsperiod – kan klara av viktiga delar av den gröna omställningen, få helt nya stambanor, bygga nya vattenledningar, trygga livsmedelsförsörjningen, stötta Ukraina och bli av med bostadsbristen. Alternativet vore att svenska hushåll måste betala högre avgifter för till exempel vatten- och eltillgång, att skillnaderna både i pris och kvalitet blir allt större över landet, att priserna på livsnödvändiga varor som mat blir höga och volatila, att bristen på bostäder gör det ännu svårare att påbörja vuxenlivet, flytta dit jobben finns eller lämna en destruktiv relation, och att företag väljer andra länder för att svensk infrastruktur är för undermålig – vilket innebär missade arbetstillfällen och lägre tillväxt. Om solidariteten med Ukraina avtar finns det risk att Ryssland vinner kriget. Vilket europeiskt land står då på tur?

Möter politiken inte de investeringsbehov som beskrivs i rapporten får det stora negativa sociala, ekonomiska och klimatmässiga konsekvenser. Det finns också en uppenbar risk att det sker en undanträngning av andra nödvändiga satsningar på vård, skola och omsorg, om skatteuttag och statliga lån inte ökar i takt med behoven. Det kan skapa falska motsatsförhållanden mellan till exempel klimatomställning och en tryggare äldreomsorg. Sverige har ett starkt utgångsläge och kan klara investeringarna om den politiska viljan finns.



# Referenslista

- Boverket (2023). *Behov av bostadsbyggande 2023–2030*  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/behov-2023/>
- Ellevio (2023). *Elnätsrapporten 2023 – Investeringsbehovet i det svenska kraftsystemet till 2045*  
<https://www.ellevio.se/globalassets/content/nyheter-pressrum/elnaetsrapporten-2023.pdf>
- Energiforsk (2021). *El från nya anläggningar*  
<https://energiforsk.se/media/30970/el-fra-n-nya-anla-ggningar-energiforskrapport-2021-714.pdf>
- Energimarknadsinspektionen (2022). *Uppföljning av lagen om särskilt investeringsutrymme* <https://www.ei.se/download/18.27e44570185299ce36e1b04/1671636176722/Uppf%C3%B6ljning-av-lagen-om-s%C3%A4rskilt-investeringsutrymme-Ei-R2022-13.pdf>
- Energimyndigheten (2023). *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering*  
<https://www.energimyndigheten.se/4af928/globalassets/klimat--miljo/elektrifiering/myndighetsgemensam-uppfoljning--av-samhallets-elektrifiering-huvudrapport-2023.pdf>
- Kolada (2023). *Kostnad väg- och järnvägsnät, parkering, kr/inv*  
<https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpi=23070&y-ears=30200,30199,30198&municipals=2328,2329,82304,146551&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> [2024-02-27]
- Lantbrukarnas Riksförbund (2023). *Kostnader för jordbrukets gröna omställning*  
[https://www.lrf.se/media/w5kl5q53/gron\\_omstallning\\_rapport\\_final\\_web.pdf](https://www.lrf.se/media/w5kl5q53/gron_omstallning_rapport_final_web.pdf)
- OECD (2023). *Public expenditure and participant stocks on labour market programmes*  
<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=LMPEXP> [2024-02-27]
- SOU 2023:85. *Långtidsutredningen.*
- Statistiska centralbyrån (2023). *Totala utsläpp och upptag av växthusgaser efter växthusgas och sektor. År 1990 - 2022*  
[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_MI\\_MI0107/TotaltUtslappN/table/tableViewLayout1/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_MI_MI0107/TotaltUtslappN/table/tableViewLayout1/) [2024-02-27]
- Svenskt Vatten (2023). *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*  
[https://vattenbokhandeln.svensktvatten.se/wp-content/uploads/2023/05/SvensktVatten\\_Investeringsrapport\\_2023.pdf](https://vattenbokhandeln.svensktvatten.se/wp-content/uploads/2023/05/SvensktVatten_Investeringsrapport_2023.pdf)
- Svenska kraftnät (2023). *Nätutvecklingsplan 2024–2033*  
[https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/2023/svk\\_natutveckling\\_2024-2033.pdf](https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/2023/svk_natutveckling_2024-2033.pdf)

- Sveriges Kommuner och Regioner (2016). *Skulden till underhåll*  
<https://skr.se/download/18.2f6c078f1840e44be6f3ff34/1667229240025/7585-446-5.pdf>
- Regeringen (2017). *Vision och mål för livsmedelsstrategin fram till 2030*  
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2017/01/mal-for-livs-medelsstrategin-fram-till-2030/> [2024-02-27]
- Regeringen (2024). *Sveriges stöd till Ukraina*  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-stod-till-ukraina/>
- Trafikverket (2021). *Nya stambanor – Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033* <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1615231/FULLTEXT01.pdf>
- Trafikverket (2023). *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen – För perioden 2026–2037*  
<https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827847/FULLTEXT01.pdf>
- Vattenfall (2023). *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*  
[https://group.vattenfall.com/se/siteassets/sverige/om-oss/finans/ars-rapporter/2022/ars-och-hallbarhetsredovisning\\_2022.pdf](https://group.vattenfall.com/se/siteassets/sverige/om-oss/finans/ars-rapporter/2022/ars-och-hallbarhetsredovisning_2022.pdf)

## **arena idé**

Arena Idé är en progressiv och partipolitiskt obunden tankesmedja med medborgar- och löntagarperspektiv. Vi finansieras av fackföreningsrörelsen och är en del av den ideella föreningen Arenagruppen. Arena Idé fokuserar på frågor som rör arbetsmarknaden, ekonomisk politik, välfärd och demokrati.