

2017-06-22

Dnr 2017:951

Rapport från utredningstjänsten

INVESTERINGSBUDGET

I dagsläget finns det inte en separat investeringsbudget i statsbudgeten (företag och kommuner brukar ha det). Har staten haft en sådan tidigare? När upphörde man i så fall med det? Finns det några konstitutionella begränsningar för att ev. införa en investeringsbudget kopplad till statsbudgeten?

När staten gjorde de stora investeringarna under 1960-talets slut; hur löste man det om man inte hade en investeringsbudget? Underbalanserades budgetarna? Tog staten lån? Exemplifiera gärna med t ex Miljonprogrammet, som ju var en stor både kommunal och statlig satsning.

I bilagan till vårbudgeten: ”Investeringar och kapitalstock. Prop. 2015/16:100, Bilaga 3”

<http://www.regeringen.se/496f5b/contentassets/08bfa437c6c04c8d98c73ac6b33b4799/bilaga-3-investeringar-och-kapitalstock.pdf> går man igenom statens investeringar. Men det framgår inte hur stora investeringarna är i nominella värden. Man säger t ex på sid 9 att statens bruttoinvesteringar ligger på 22,5 procent. Hur mycket är det i nominella värden, alltså i reda pengar?

Förutom bilagan ovan finns en del intressant fakta om investeringar i rapporten från Arena idé: <http://www.arenaide.se/files/2017/05/En-dyrbar-väg---En-rapport-om-behovet-av-transportinvesteringar1.pdf>

Inledning

Ledamöterna Valter Mutt och Annika Lillemets (båda MP) motionerade i ”Motion till Riksdagen 2015/16:2219” om en statlig investeringsbudget. Finansutskottets förslag var ”Avslag” och Kammararens beslut blev ”Avslag”.

Om införande av investeringsbudget

Som nämndes i inledningen avslög Finansutskottet (FiU) motionen om en statlig investeringsbudget. I betänkande 2015/16:FiU20 talas det om förslag ”att återinföra en statlig investeringsbudget”. Sverige har alltså tidigare haft en

investeringsbudget (denna kallades dock ”kapitalbudget”, vilket vi beskriver närmare under bl.a. kapitlet ”statlig investeringsbudget” längre fram i rapporten).

När det gäller motionsyrkandet om att återinföra en statlig investeringsbudget framhåller utskottet att *enligt budgetlagen* är den etablerade ordningen att statliga investeringar ska finansieras över anslag. Utskottet skriver att anslagsfinansiering innebär att investeringsutgiften måste genomgå en budgetprövning där bl.a. olika utgifter ställs mot varandra. Vidare skriver FiU att om finansieringen i stället sker med lån i Riksgäldskontoret skulle det betyda att investeringarna undantas från den årliga budgetprövningen, vilket utskottet inte kan ställa sig bakom. Utskottet avslutar med att anslagsfinansiering av investeringar bidrar till tydlighet och transparens i budgeten, och budgetprövningen skapar förutsättningar för att statens medel används på ett effektivt sätt.

Efter samtal med Riksrevisionen framgår att det inte finns några konstitutionella hinder mot att införa en investeringsbudget för staten. Det finns heller inga uttryckliga hinder mot en sådan i budgetlagen. Däremot skulle det behövas lagändringar om man skulle vilja ge en investeringsbudget någon stark formell betydelse i budgetprocessen, såsom faktiskt restriktion antingen i beslutsfattandet eller vid genomförandet.

En typ av investeringsbudget kan sägas finnas redan idag, nämligen hos de statliga myndigheterna. Myndigheter med stora investeringar är skyldiga att upprätta investeringsplaner, vilka redovisas i budgetpropositionen¹ och godkänns av riksdagen. Det skulle gå att tänka sig att budgetpropositionen kompletteras genom att statens investeringar tydliggörs på motsvarande vis för ökad transparens, inom befintligt regelverk.

Historik rörande ”miljonprogrammet” och statlig investeringsbudget

Miljonprogrammet

Boverket ger en beskrivning över den tid i Sverige då byggandet brukar betecknas som ”miljonprogrammet”, dvs, perioden 1965-1974. Under denna period byggdes totalt 1 005 578 bostäder i Sverige, med olika upplåtelseformer.

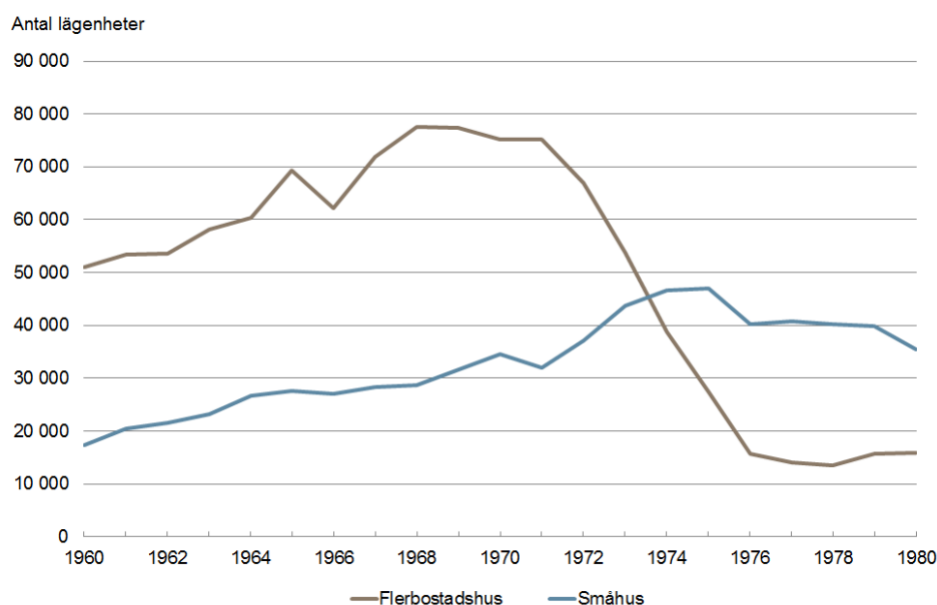
Boverket skriver att det inte handlade om något egentligt ”program” för ökad bostadsproduktion, och att det heller inte behövdes. Byggandet hade ökat stadigt under hela efterkrigstiden och uppgick bara under 1963 till 80 000 bostäder.

¹ Se exempelvis Investeringsplan för försvarsmakten i Budgetpropositionen 2016, utgiftsområde 6, sid 63m Tabell 3:10

Vidare enligt Boverket handlade uttrycket ”miljonprogrammet” snarare om att visa att det fanns ett uttalat mål att ytterligare höja takten i bostadsproduktionen, och det sätt man gjorde det på – genom att bygga mer rationellt och industriellt.

I graf 1 nedan visas utvecklingen för antal färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus under åren 1960 till 1980.

Graf 1. Antal färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus 1960-1980



Källa: SCB via Boverket

I Appendix längst bak i denna rapport återfinns mer om miljonprogrammets bostadsbyggande.

Vidare, enligt riksrevisionen och utredningstjänsten rådde en helt annan ekonomisk situation under perioden för miljonprogrammet, dvs. från mitten av 60-talet till mitten av 70-talet när Gunnar Sträng var finansminister, än idag.

Miljonprogrammet sammanföll med slutet av de s.k. rekordåren (Sveriges mycket gynnsamma ekonomiska utveckling efter andra världskriget fram till första oljekrisen mot mitten av 1970-talet). Under nämnda samtal med riksrevisionen framgick att det fanns en ”investeringsbudget” (kapitalbudget) under de s.k. rekordåren, men att det inte var existensen av en sådan budget som möjliggjorde de omfattande investeringarna i miljonprogrammen.

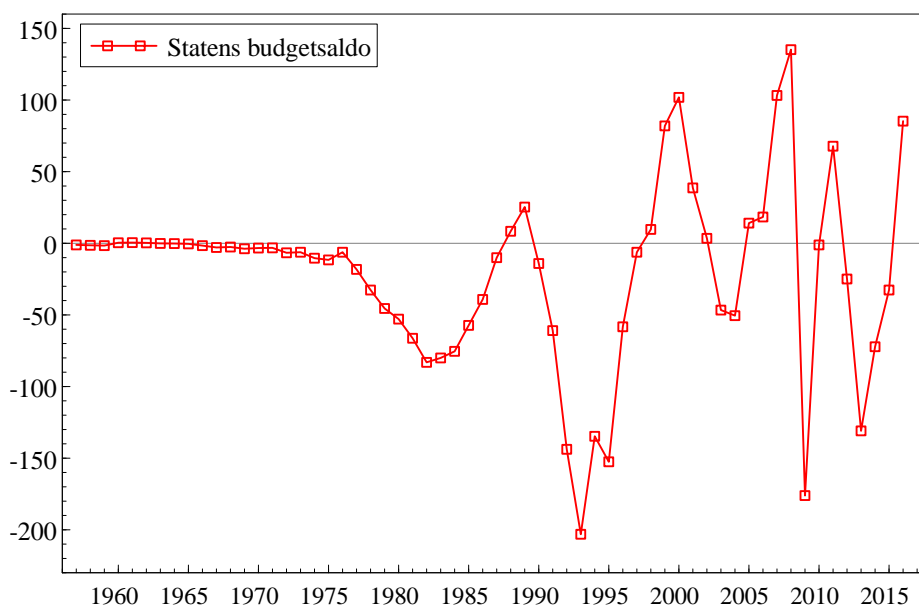
Statsinkomsterna ökade även utan skattehöjningar i samband med industrins expansion och ökande nationalinkomst², skattetrycket var väsentligt lägre än idag och skatter kunde ökas relativt lätt om inkomsterna ändå inte såg ut att räcka till.

² Se ”Den svenska statsbudgeten” 89/1223

Stora statliga subventioner rymdes under denna period utan att budgeten behövde underbalanseras särskilt. Staten behövde inte ägna sig åt stor upplåning och statens budgetsaldo utvecklades på ett betydligt lugnare, jämnare sätt än under decennierna därefter.

Nedan visas en graf med utvecklingen för statens budgetsaldo³ 1957-2016.

Graf 2. Statens budgetsaldo 1957-2016 (löpande miljarder kronor)



Källa: Ekonomistyrningsverket (ESV)

Anm. När det gäller statens budgetsaldo i graf 2 ovan vill utredningstjänsten nämna att utvecklingen måste tolkas nyanserat så inte engångshändelser övertolkas som långsiktiga ”försvagningar/förstärkningar”. Exempelvis utbetalades i storleksordningen 70 miljarder kronor i bankstöd 1992-93 under den svenska 90-talskrisen, vid millennieskiftet såldes statliga bolaget Telia för drygt 60 miljarder kronor, 2013 lånade Riksbanken upp 100 miljarder kronor via Riksgälden för att stärka valutaservan osv.

Utöver statliga subventioner bidrog de kommunala bostadsbolagen med att lånefinansiera byggandet som komplement till statsbidragen. Från offentlig sida handlade det handlade alltså om en kombination av statsbidrag, dvs. transfereringar, och kommunala byggbolags lånefinansiering.

³ Från och med 1997 sammanfaller statens budgetår med kalenderår. 1970-1996 redovisas kalenderårsvis. Dessförinnan redovisas budgetåren 1957/58-1969/70 (1 juli-30 juni). 1997 ändrades budgetstrukturen så att budgetsaldot överensstämmer med statens lånebehov. T.o.m. budgetåret 1979/80 var statens budget uppdelad i två delar, en drift- och en kapitalbudget. Här redovisas den aggregerade totalbudgetens saldo.

Statlig investeringsbudget

Tidigare var statsbudgeten uppdelad i en driftbudget och en kapitalbudget. Denna uppdelning av budgeten infördes i och med budgetreformen 1937⁴. Samtidigt togs det årliga balanskravet för driftbudgeten bort, den skulle istället balanseras på sikt och blev ett stabiliseringspolitiskt instrument.

Driftbudgeten visade löpande inkomster och utgifter, medan kapitalbudgeten visade investeringar och dess finansiering. Det är kapitalbudgeten som är att betrakta som en ”investeringsbudget” som utredningstjänsten förstår det.

Kapitalbudgetens utgiftssida omfattade investeringsbemyndiganden (de erforderliga nettotillskotten för fondförvaltande myndigheters investeringsbehov). Från 1944 bestod kapitalbudgetens inkomstsida av en bokföringsmässig post kallad ”lånemedel”. Om denna post användes var helt beroende av driftbudgetens överskott och regeringens vilja att ta lån.

En anledning till uppdelningen mellan driftsbudget och kapitalbudget var att löpande konsumtion inte ska tränga undan investeringar. Med uppdelningen i två budgetar går det att begränsa utgifterna för löpande konsumtion genom någon begränsningsregel, samtidigt som en investeringsbudget kan tillåtas uppvisa underskott som lånefinansieras. Detta liknar den nationalekonomiska termen ”Golden Rule”, som i princip stipulerar att staten kan låna till investeringar som förväntas ge en högre ekonomisk avkastning eller samhällsekonomisk nytta än vad lånekostnaderna uppgår till, men att staten inte kan låna för löpande konsumtion. Detta system finns i Storbritannien⁵, där lånefinansiering av driftbudgeten inte tillåts över en konjunkturcykel. Detta var också tanken när Sverige införde en drift- och en kapitalbudget, nämligen att investeringar skulle kunna finansieras medelst upplåning medan löpande utgifter för konsumtion finansieras med hjälp av skatter⁶.

Under 1950-talet blev intresset för särredovisning i de två delarna drift- och kapitalbudget allt mindre intressant, och istället poängterades det totala budgetsaldot vi ser i graf 2 ovan. Därigenom kom de båda budgeterna att finansieras på likartat sätt, med skatter och lån. Gunnar Sträng såg inte längre något motiv till uppdelningen från ca mitten av 1950-talet, och ville slippa registrera överskott i driftbudgetens del av statsbudgeten⁷, vilket regelbundet resulterat i politiska krav antingen på sänkta skatter eller på ökade statliga utgifter. Eftersom uppdelningen heller inte längre ansågs meningsfull applicerades en totalbudget parallellt med drift- och kapitalbudgeten från 1966/67. Budgetarbetet fokuserades på totalbudgeten. En budgetutredning

⁴ ”Den svenska statsbudgeten” 89/1223

⁵ <https://www.ifs.org.uk/publications/1747>

⁶ Assar Lindbeck; ”Penning och Valutapolitik”, 3/2005

⁷ Se fotnot 4

tillsattes 1969, vilken 1973 föreslog att uppdelningen i drift- och kapitalbudget skulle upphöra. Till sist, från 1980, användes bara en totalbudget⁸.

En sammanhållen statsbudget motiverade även med att det var svårt att definiera investeringar och därmed svårt att avgöra vilka utgifter som skulle höra till drift- respektive kapitalbudgeten⁹. Det finns mer att läsa om hur allt fungerade, eller var tänkt att fungera i ”Den svenska statsbudgeten” 89/1223 (se källhänvisning). I Finansutskottets betänkande FiU 1977/78:1 finns sammanslagningen av drift- och kapitalbudget närmare beskriven.

Numera redovisas statsbudgeten som bekant som en totalbudget och omfattar alla slag av inkomster och utgifter, alltså utgifter för såväl löpande verksamhet som investeringar, transfereringar, räntor m.m.

Statens bruttoinvesteringar

I bilagan till vårbudgeten anges de totala investeringarna¹⁰ till i genomsnitt 22,5 procent av BNP under perioden 2000-2014. Detta avser de totala investeringarna i Sverige, såväl statliga, kommunala som privata investeringar. I Vårbudgetens bilaga 3 sid. 7 nämns att näringslivets investeringar utgör ca 80 procent av de totala investeringarna i Sverige.

Statistiska centralbyrån (SCB) anger BNP för år 2015 till 4 181 103 miljoner kronor. SCB anger även statens fasta bruttoinvesteringar till 83 509 miljoner kronor.

Med bruttoinvesteringar avses investeringar före avdrag av kapitalförslitning. Bruttoinvesteringar kan delas upp i tre komponenter; fasta bruttoinvesteringar, lagerinvesteringar och värdeföremål (anskaffning minus avyttring). Med fasta bruttoinvesteringar avses inhemska förvärv minus avyttringar av fasta tillgångar, plus tillägg av värdeökning av tillgång som uppstått till följd av verksamheten. Fasta tillgångar är materiella och immateriella tillgångar som används mer än tillfälligt, upprepat och kontinuerligt under längre tid än ett år och vars värde överstiger 500 euro.

I Vårbudgetens bilaga 3 sid. 15 anges de statliga investeringarna år 2015 till 2,2 procent av BNP. Vi kan jämföra med de nämnda siffrorna från SCB.

De fasta bruttoinvesteringarnas andel av BNP år 2015 var:
 $85\,309 / 4\,181\,103 \approx 2,04$ procent (enligt SCB:s siffror).

⁸ ”Den svenska statsbudgeten” 89/1223

⁹ Finansutskottets betänkande 1986/87 FiU2

¹⁰ Med ”investeringar” avses här bruttoinvesteringar

I Vårbudgeten anges som nämndes de *statliga investeringarna till 2,2 procent av BNP* under år 2015. Något som skiljer gentemot SCB:s statistik är att lagerinvesteringar och värdeföremål tillkommer i Vårbudgetens siffror.

2,2 procent av BNP år 2015 ger $0,022 * 4\,181\,103 \approx 91\,984,3$ miljarder kronor.

Enlig Finansutskottets betänkande 2015/16: FiU1; Statens budget 2016-Rambeslut, anges *utgifterna i statens budget till totalt 934 miljarder kronor* och de beräknade inkomsterna till 924 miljarder kronor.

Om vi sätter de *statliga investeringarna på 91 984,3 miljarder kronor år 2015 i relation till den totala utgiftssidan* i statens budget år 2016 fås:

$91\,984,3/934\,000 \approx 9,8$ procent.

Observera skillnaden när vi studerar andelar av BNP respektive andelar av statsbudgeten.

KÄLLOR

- Statistiska Centralbyrån (SCB)
- 2016 års ekonomiska vårproposition
- Budgetpropositionen för 2016
- Finansutskottets betänkande 2015/16: FiU1 och FiU20, 1986/87:FiU2 och FiU 1977/78:1
- Boverket
- Samtal med Riksrevisionen
- Ekonomistyrningsverket (ESV)
- Motion till riksdagen 2015)16:2218 av Valter Mutth och Anika Lillemets; ”Statlig Investeringsbudget”
- Institute for Fiscal Studies; ”The Government’s Fiscal Rules”:
<https://www.ifs.org.uk/publications/1747>
- Penning- och Valutapolitik, 3/2005, Riksbanken (Assar Lindbeck)
Samtal med Assar Lindbeck
- Den svenska statsbudgeten 89/1223 (Jan-Erik Lane och Stefan Back)

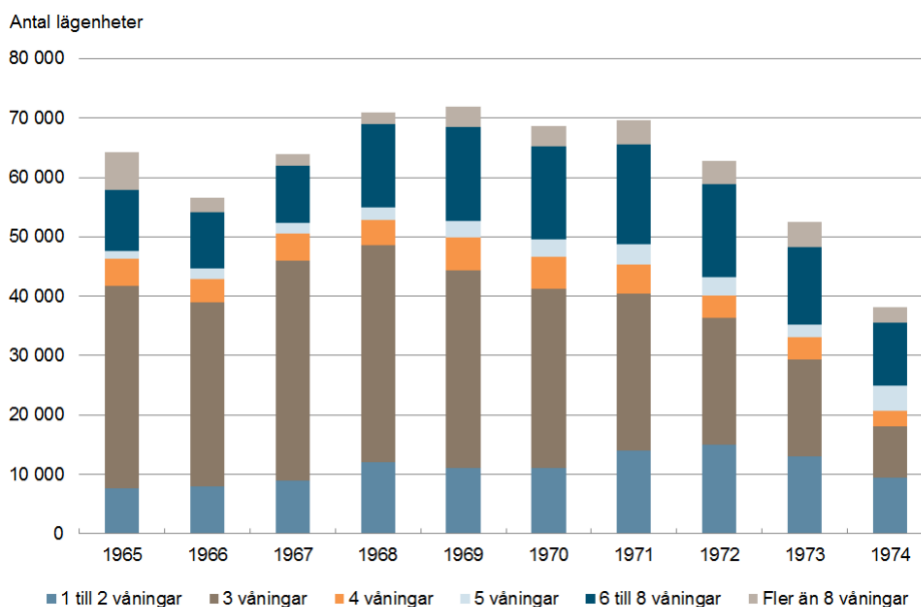
Appendix

Bostadsbyggandet under åren för det s.k. miljonprogrammet

Enligt Boverket var bostadsköerna bortbyggda år 1971. Under år 1970 tillkom det 109 843 nya lägenheter. Det året räknas enligt Boverket som kulmen på miljonprogrammet, och ett år senare inleddes en kraftig omsvängning i bostadsbyggandet. Då fanns inte längre någon efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus, vilket var det som främst hade byggts. Bostadsköerna hade enligt Boverket helt enkelt byggts bort, och efter 1971 stod fastighetsbolagen i stället inför uthyrningsproblem. Därmed var epoken miljonprogrammet slut. Som grafen visar gällde uthyrningsproblemen flerfamiljshusen medan småhusproduktionen fortsatt ökade, där det enligt Boverket fanns en uppdämd efterfrågan.

Enligt Boverket var inte höghusen så dominerande i miljonprogrammet som många kanske tror. Lamellhus om tre våningar var den absolut vanligaste hustypen inom miljonprogrammet. En tredjedel av det som byggdes var dessutom villor och andra småhus. Graf 3 nedan visar fördelningen av antal lägenheter i flerbostadshus efter våningar under byggnadsperioden 1965-1974.

Graf 3. Beräknat antal lägenheter i flerbostadshus efter antal våningar i huset, byggnadsår 1965-1974



Källa: Industrifakta via Boverket

Boverket skriver att även om trevåningshuset utgjorde något av stommen i miljonprogrammet minskade det sin andel av produktionen från 1967 och framåt, sett till antalet lägenheter som byggdes.

Boverket hävdar att ”miljonprogrammets” lägenheter ofta är välplanerade och ändamålsenliga, men att många idag dock är i stort behov av teknisk upprustning och energieffektivisering för att inte nå slutet på sin tekniska livslängd. Hit hör stambyten och förnyelse av elinstallationer, ventilation men också av fönster, balkonger och fasader. Förutsättningarna och behoven ser enligt Boverket dock olika ut och varierar från fastighet till fastighet. Behoven beror bland annat på vilket underhåll man har gjort i husen, vilken byggteknik man har använt och vilka förutsättningar ägarna har att finansiera upprustningen.

Hur stora behoven är och vad investeringarna kan komma att kosta är enligt Boverket svårt att beräkna, men har uppskattats till mellan 300 och 500 miljarder kronor vilket gjort förnyelsen av miljonprogrammets flerbostadshus till en av de stora samhällsekonomiska och bostadspolitiska frågorna.