



SVENSKT NÄRINGSLIV



Regeringens fördubbling av det eftersatta underhållet

JUNI 2022

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Introduktion	3
2. Det svenska planeringssystemet för transportinfrastruktur	4
3. Mindre pengar till underhåll i kommande nationell plan	6
4. En försämrad funktion av den befintliga infrastrukturen till 2033	8
5. Slutsats	10
Referenser	11

Sammanfattning

Under våren 2021 antog riksdagen en infrastrukturproposition på 799 miljarder kronor för planperioden 2022–2033. Det är en rekordsatsning på infrastruktur. Propositionen fastställer också fördelningen mellan investering (utvecklingsanslaget) och järnvägs- samt vägunderhåll (anslagen för att vidmakthålla). Regeringens kommunikation fokuserar på rekordsatsningen men utelämnar prioriteringen av investeringar före underhåll. Den medvetna avvägningen medför att det eftersatta underhållet fördubblas fram till 2033, från 70 till 137 miljarder. Effekten blir att funktionen på den befintliga transportinfrastrukturen kommer att försämrats den kommande planperioden. Regeringens prioritering av nybyggnation framför underhåll går emot Trafikverkets rekommendation att vårda existerande infrastruktur och utgör kapitalförstöring.

1. Introduktion

Ett eftersatt underhåll av transportinfrastruktur är problematiskt ur flera perspektiv. Undermålig funktion på vägar och järnvägar försämrar tillgängligheten för person- och godstransporter. Hastigheter måste sänkas, förslitningen på fordon ökar och transporters tillförlitlighet försämras. Därtill utgör eftersatt underhåll kapitalförstöring, då det kostar mer att återställa en alltför nedgången infrastruktur än att kontinuerligt underhålla densamma.

Redan 2012 konstaterade Trafikverket (2012) att det fanns ett eftersatt eller *uppdämt* behov av underhåll i det svenska transportinfrastruktursystemet. Sedan dess har två regeringar överträffat varandra i hur mycket som satsas på infrastruktur i nationell plan.

Trots rekordsatsningar konstaterar Trafikverket att det eftersatta underhållet växer (Trafikverket, 2015 och 2020). Nu ökar sittande regering än en gång den ekonomiska ramen för infrastruktursatsningar. Den uppgår till 799 miljarder (prop. 2020/21:151). Frågan är om det eftersatta underhållet kommer att minska under kommande planperiod fram till 2033.

För att studera utvecklingen av det befintliga infrastruktursystemet fram till 2033, jämförs behovet av medel för underhåll mot det anslagna. Alla siffror uttrycks i 2021 års penningvärde, uppräknat med KPI-KS.

Inledningsvis, i kapitel 2, beskrivs det svenska planeringssystemet för transportinfrastruktur. Därefter, i kapitel 3, kartläggs de ekonomiska ramarna för den kommande planperioden. I kapitel 4 redogörs för utvecklingen av det eftersatta underhållet fram till 2033 enligt Trafikverkets definitioner.

2. Det svenska planeringssystemet för transportinfrastruktur

De finansiella ramarna och utveckling för den svenska transportinfrastrukturen planeras i tolvårscyklar. Planerna uppdateras vart fjärde år och sammanfaller med mandatperioderna. Vanligtvis tar varje regering beslut om en nationell plan.

Processen inför fastställande av nationell plan kan beskrivas i fyra steg. Arbetet inleds med att regeringen i ett direktiv (steg 1) ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett *inriktningsunderlag* (steg 2) för den kommande tolvårsperioden. I direktiven anges en ekonomisk planeringsram att förhålla sig till. Trafikverkets arbete med inriktningsplaneringen fördelar den ekonomiska ramen mellan anslagen *utveckling*, som avser investeringar och *vidmakthålla*, som avser underhåll.

Sveriges transportpolitiska mål antogs av riksdagen 2009 (prop. 2008/09:93) och består av tre delar:

- ett övergripande mål
- ett funktionsmål
- ett hänsynsmål

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

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska också vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet avser att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Inriktningsplaneringen avser infrastruktur för alla trafikslag men primärt väg- och järnväg som finansieras av staten. Den offentliga finansieringen av infrastrukturen till

Trafikverket ingår i statens utgiftsområde 22, Kommunikationer. Inriktningsplaneringen tar inte upp unika projekt, utan beskriver olika inriktningar och dess effekter i flera dimensioner utifrån de trafikpolitiska målen.

Efter remisshantering och eventuella revideringar lägger regeringen fram en *proposition* (steg 3) till riksdagen om den ekonomiska planeringsramen de kommande tolv åren.

Givet att riksdagen antar propositionen, får Trafikverket ett direktiv (steg 4) från regeringen att ta fram ett förslag till *nationell plan* (steg 5). Den nationella planen föreslår vilka investeringsprojekt och underhållsåtgärder som bör genomföras under den kommande 12-årsperioden. Arbetet utgår från fyrstegsprincipen¹, där avsikten är att först försöka anpassa befintlig infrastruktur innan ny byggs. Den nationella planen inkluderar att ta fram en samlad effektbedömning (SEB) för varje projekt. Det möjliggör en rangordning av alla projekt i enlighet med samhällsekonomisk nettonytta.² Även underhållsåtgärder bedöms ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Regeringens direktiv till Trafikverkets förslag på nationell plan innehåller ofta ett antal projekt från föregående plan som ska ligga kvar och ett antal nya som ska ingå. Således följer inte Trafikverkets förslag den samhällsekonomiska rangordningen.

Förslaget till nationell plan går sedan ut på remiss. Fastställandet av nationell plan är ett *regeringsbeslut* (steg 6). Den beslutade planen utgör därefter ett styrdokument för Trafikverkets fysiska planering, byggande och underhåll av transportinfrastrukturen.

Stegen i den svenska planeringen för transportinfrastruktur sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1. Det svenska planeringssystemet för transportinfrastruktur.

		Ansvarig institution
Steg 1	Direktiv till inriktningsunderlag	Regeringen
Steg 2	Inriktningsunderlag	Trafikverket
Steg 3	Infrastrukturproposition	Riksdagen
Steg 4	Direktiv till nationell plan	Regeringen
Steg 5	Förslag till nationell plan	Trafikverket
Steg 6	Fastställande av nationell plan	Regeringen

Den nationella planen löper på tolv år och planeras utifrån ett ekonomiskt ramverk, men finansieringen av Trafikverket sker på årlig basis. Det är riksdagen som i den årliga budgeten beslutar om Trafikverkets anslag. Den ekonomiska ramen i nationell plan är enbart ett planeringsverktyg.

¹ Fyrstegsprincipen följer stegen, (1) tänk om, (2) optimera, (3) bygg om och (4) bygg nytt, för att lösa behov i transport-systemet.

² Samhällsekonomisk nettonytta uttrycks också som nettonuvärdeskvot (NNK), med kvantifierade nyttor i täljaren och estimerade kostnader i nämnaren.

3. Mindre pengar till underhåll i kommande nationell plan

Arbetet med kommande nationella plan sattes igång av regeringen Löfven II den 26 juni 2020 (Infrastrukturdepartementet, 2020). Den kommande planen sträcker sig mellan 2022–2033. Direktivet till Trafikverket om inriktningsunderlaget, angav en ekonomisk planeringsram på 662,4 miljarder kronor.³ Det var samma nominella siffra som för den innevarande nationella planen 2018–2029.

I inriktningsunderlaget konstaterades att *”det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att satsa mer resurser på vidmakthållande än vad som görs i den nuvarande planen. Utifrån givna ekonomiska ramar bedömer Trafikverket att nyttan med att upprätthålla den nuvarande funktionaliteten i infrastrukturen är större än att göra nya investeringar”* (Trafikverket, 2020, s.11). I direktiven anges att nya stambanor och andra påbörjade investeringsprojekt måste ingå, vilket tar upp budgetutrymme så att Trafikverket inte kan prioritera underhåll i den utsträckning de ville. Det innebär att den befintliga funktionaliteten i termer av hastighet, bärighet och kapacitet inte kunde upprätthållas givet de ekonomiska ramarna. Trafikverket föreslog att de 662,4 miljarderna skulle fördelas med 366 (57 procent) på att vidmakthålla, varav 200 på väg- samt 166 på järnvägsunderhåll, och 134 miljarder (20 procent) på investeringar.⁴ Siffrorna avsåg renodlade infrastrukturåtgärder för byggande och underhåll. De resterande 162 miljarderna utgjordes av trimnings- och miljöåtgärder (29 miljarder), bärighetsåtgärder (11 miljarder) men även planering, forskning, investeringar i det regionala vägnätet, medfinansiering till kommuner (87 miljarder) samt finansiella poster (35 miljarder) (Trafikverket, 2020).

Efter remisshanteringen omarbetades förslaget av regeringen. I infrastrukturpropositionen (prop. 2020/21:151) ökades det ekonomiska ramverket med 21 procent till 799 miljarder. Utöver ökningen omfördelades även mellan anslagsposterna, där medlen för utveckling fördubblades och medlen för att vidmakthålla minskade betydligt, se tabell 2.

³ I direktivet och inriktningsunderlaget anges siffran i 2017 års priser och uppgår till 622,5 miljarder.

⁴ I inriktningsunderlaget anges siffrorna i 2017 års priser, dvs 354, 188, 159 respektive 126 miljarder.

Tabell 2. Förändring av ekonomiska ramar mellan inriktningsplanering och proposition (Mdkr i 2021 års priser).

	Inriktningsplanering	Infrastrukturpropositionen	Differens (Mdkr)	Differens (procent)
Totalt	662	799	+137	+21 %
varav utveckling (investering)	134,1	267,1	+133	+99 %
varav vidmakthålla järnväg (underhåll)	166,0	163,7	-2,3	-1 %
varav vidmakthålla väg (underhåll)	200,0	162,5	-37,5	-19 %

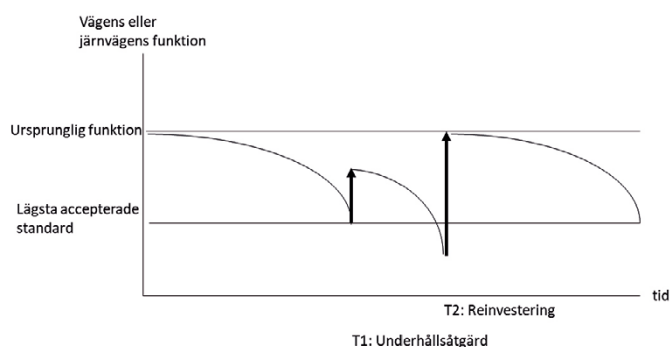
Omfördelningen av anslaget medförde en fördubbling av investeringarna medan underhållet drogs ned med en respektive 19 procent för järnväg och väg.

I regeringens egen kommunikation (Regeringen, 2021) gjordes inte jämförelsen med Trafikverkets inriktningsplanering utan med föregående nationella plan. I jämförelse ökade den totala ramen och anslaget till att vidmakthålla järnvägen, men vägunderhållet minskade med sju procent från föregående plan. I kommunikationen blandade också regeringen olika prisnivåer. Ökningen av järnvägsunderhållet var inte 33 miljarder, utan 30 miljarder i reala termer.

4. En försämrad funktion av den befintliga infrastrukturen till 2033

I inriktningsplaneringen konstaterade Trafikverket att det eftersatta underhållet uppgick till 70 miljarder, varav 46 avser järnväg och 24 väg.⁵ Beräkningen utgår från Trafikverkets uppskattning av byggkostnaden att återställa transportinfrastruktur till en acceptabel nivå.

Ett infrastrukturensystem bryts ned olika snabbt beroende av väder, trafik samt kvalitet på ursprunglig byggnation. Underhållsåtgärder vidtas för att motverka nedbrytningen och förlänga livslängden på infrastrukturen. I princip kan avvägningen mellan nedbrytningen och åtgärder beskrivas enligt figur 1.



Figur 1. Infrastrukturens nedbrytning och motverkande åtgärder.

En optimal underhållsstrategi över livscykeln innebär ofta att genomföra ett flertal billigare underhållsåtgärder (T1) innan en större reinvestering (T2) görs. Trafikverket definierar det eftersatta underhållet som kostnaden för att få upp infrastrukturens funktion över den lägsta accepterade standarden.

⁵ I inriktningsunderlaget anges 66, 43 och 23 miljarder i 2017 års priser.

I inriktningsplaneringen bedömde Trafikverket att det krävs 392,6 miljarder för att bibehålla dagens funktion på infrastrukturen i den kommande planperioden. Då direktiven betingade medel till nya stambanor och andra påbörjade investeringsprojekt fanns inte utrymme att återta dagens eftersatta underhåll, som uppgår till 70 miljarder.

Regeringen valde dock att prioritera investeringar och inte tillmötesgå Trafikverkets begäran. Effekten blir att det eftersatta underhållet byggs på med 66,4 miljarder under den kommande planperioden, se tabell 3. Det betyder att funktionen i det befintliga infrastrukturensystemet försämras och det eftersatta underhållet fördubblas till 2033.

Tabell 3. Påbyggnad av det eftersatta underhållet kommande planperiod (Mdkr i 2021 års priser).

	Väg	Järnväg	Totalt
Ingående eftersatt underhåll	24,5	45,8	70,2
Trafikverkets behov för att upprätthålla nuvarande funktionalitet enligt inriktningsplaneringen	212,8	179,8	392,6
Regeringens tilldelade medel	162,5	163,7	326,2
Tillkommande eftersatt underhåll	50,3	16,1	66,4
Eftersatt underhåll vid slutet av planperioden	74,8	61,9	136,7
Ökning (procent)	206 %	35 %	95 %

Funktionen på både väg och järnväg kommer att försämras, även om problemen blir störst på vägsidan där det eftersatta underhållet växer med mer än 200 procent.

Ökningen av det eftersatta underhållet är problematiskt ur flera perspektiv. Framför allt handlar det om att tillgängligheten försämras. Hastighetsnedsättningar på väg och järnväg samt avstängningar är exempel på sådana effekter. Det drabbar den svenska tillväxten, då både persontransporter och godstransporter blir lidande.

Ett eftersatt underhåll är också kapitalförstöring av vår gemensamma transportinfrastruktur, då det kostar mer att återställa en rejält nedgången infrastrukturanläggning än att kontinuerligt underhålla.

Det är också klandervärt att regeringen inte är öppna i att de prioriterar att bygga nytt framför att vårda den befintliga infrastrukturen. Kommunikationen vill göra gällande att satsningarna på underhåll är på rekordnivåer, vilket inte stämmer gällande vägunderhåll samt att det eftersatta underhållet växer.

5. Slutsats

Sverige har det senaste decenniet byggt upp ett eftersatt underhåll av transportinfrastrukturen. Infrastrukturpropositionen och den kommande nationella planen spär på den utvecklingen. Regeringen prioriterar nybyggnation framför underhåll, vilket medför en fördubbling av det eftersatta underhållet fram till 2033. Det utgör kapitalförstöring och en funktionsnedsättning av befintlig infrastruktur.

Kostnaden för att återställa den befintliga transportinfrastrukturen uppskattades år 2020 till 70 miljarder. Bristande underhåll de kommande åren medför att den kostnaden kommer växa till 137 miljarder vid utgången av 2033.

Referenser

Infrastrukturdepartementet (2020). *Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod*. I2020/01827/TP.

Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*.

Prop. 2020/21:151 *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*.

Regeringen (2021). *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i Sverige*. Faktablad.

Trafikverket (2015). *Underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018–2029 Vidmakt-hållande*.

Trafikverket (2012). *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*.

Trafikverket (2020). *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2022