

Utveckling av de ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen

PM: 2025:11

Datum: 2025-06-19

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2025-06-19

Förord

Promemorian utgör ett resultat av arbetet med Trafikanalys regeringsuppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom ramen för den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen.

Som ett led i genomförandet av uppdraget har Trafikanalys analyserat kostnader för vidmakthållande som har redovisats av Trafikverket i inriktningsplaneringen för planperioden 2026–2037 och inriktningsplaneringen för planperioden 2022–2033.

Eva Lindborg har varit projektledare för arbetet med promemorian och skrivit den samma. Trafikverket har bidragit med underlag i arbetet och lämnat synpunkter på resultaten under arbetets gång. På Trafikanalys har Linda Ramstedt och Patrik Tornberg också deltagit i beredningen.

Stockholm i juni 2025

Anna Ullström
Avdelningschef

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Trafikanalys uppdrag	9
1.2 Tidigare arbete	9
1.3 Syfte och frågeställningar	10
1.4 Begrepp, data, disposition, metod och avgränsningar	11
2 De ekonomiska behoven för vidmakthållande har ökat jämfört med föregående inriktningsplanering	13
2.1 För väg har behoven för underhåll och reinvesteringar ökat mest	15
2.2 För järnväg har behoven för eftersatt underhåll ökat mest	19
2.3 Sammanfattande kommentar	24
3 Kan skillnaden mellan behov och medel i föregående planperiod förklara de ökade behoven?	25
3.1 Skillnaden mellan behov och medel för vidmakthållande av väg i föregående plan skulle kunna förklara en del av de ökade behoven mellan planomgångarna	27
3.2 Skillnaden mellan behov och medel för vidmakthållande av järnväg i föregående plan skulle kunna förklara en del av de ökade behoven mellan planomgångarna	33
3.3 Sammanfattande kommentar	39
4 Kan en ökad prisbild på marknaden förklara kostnadsökningarna för vidmakthållande?	41
4.1 Ökade kostnader för vidmakthållande - även med hänsyn till ökad prisbild	41
4.2 Ökade kostnader – trots hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och tilldelade medel	43
4.3 Sammanfattande kommentar	45
5 Slutsatser och diskussion	47
6 Referenser	53

Sammanfattning

Trafikanalys har regeringens uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom ramen för den nationella trafikslags-övergripande planen för transportinfrastrukturen. I inriktningsunderlaget för den kommande nationella planen för transportinfrastrukturen beskriver Trafikverket de ekonomiska behoven för vidmakthållande. De ekonomiska behoven som Trafikverket beskriver i inriktningsunderlagen är inte faktiska kostnader och utgifter som myndigheten har haft, men de ligger till grund för regeringens beslut om ekonomiska ramar i infrastrukturpropositionen. Det innebär att de ekonomiska behov Trafikverket redovisar ligger till grund för de utgifter för vidmakthållande staten har i statsbudgeten. De ekonomiska behoven för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen som Trafikverket redovisar i inriktningsunderlaget 2026–2037 är drygt 70 miljarder kronor högre än de ekonomiska behoven för vidmakthållande som myndigheten redovisade i inriktningsunderlaget 2022–2033. Syftet med denna promemoria är att beskriva inom vilka områden de ekonomiska behoven för vidmakthållande har ökat mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och 2026–2037. Ytterligare ett syfte är att undersöka om stigande priser på marknaden och att Trafikverket fått mindre medel till att vidmakthållande än vad Trafikverket beskrivit att de har behov av skulle kunna förklara de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande i inriktningsplaneringen 2026–2037.

Stigande priser och att underhållsmedlen under lång tid har varit lägre än vad som krävts för att hålla infrastrukturen i gott skick är två orsaker som Trafikverket har lyft fram för att förklara att kostnaderna för vidmakthållande ökar. Ytterligare orsaker till att kostnaderna för att vidmakthålla överstiger ramarna i gällande plan är enligt Trafikverket en åldrande anläggning, ökat slitage till följd av ett ökat trafik- och transportarbete, tillkommande anläggning med mer teknikinhåll och nya krav på anläggningen.¹

Ökningen av de ekonomiska behoven för vidmakthållande mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 som helhet uppgår till 38,6 miljarder kronor för väginfrastrukturen och 31,2 miljarder kronor järnvägsinfrastrukturen. Helheten är en sammanvägning av olika områden inom vidmakthållande av väg och järnväg, där vissa områden har haft ökade ekonomiska behov och andra områden minskade ekonomiska behov öknings och minskningar.

Vi har valt att analysera de områden där de ekonomiska behoven har ökat och minskat var för sig. Om vi skulle analysera områden med ökade ekonomiska behov tillsammans med områden med minskade ekonomiska behov döljs hur mycket de ekonomiska behoven för vissa områden faktiskt ökat genom att ökningarna skulle vägas samman med minskningar inom andra områden. Vi menar att underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll påverkar varandra och därför behöver analyseras ihop, vilket vi gjort i denna analys. När vi räknar på detta sätt har de ekonomiska behoven ökat med 44 miljarder kronor för väg och 45,2 miljarder kronor för järnväg.

På vägsidan kommer ökningen främst från ökade behov av underhåll och reinvesteringar, där basunderhåll står för den största ökningen på motsvarande 12,6 miljarder kronor. På järnvägssidan kommer den största ökningen av de ekonomiska behoven från eftersatt underhåll. Det är framför allt teknikområdena el och signal som har ökade behov, motsvarande 18,5 och 14,4 miljarder kronor. För både väg och järnväg finns behov för klimatomställning och civil beredskap som inte har redovisades som enskilda områden i

¹ (Trafikverket 2024b) sid. 5.

inriktningsunderlaget för planperioden 2022–2033. Behoven för dessa uppgår tillsammans till 13 miljarder kronor, vilket utgör en relativt stor del av de ökade behoven.

I vår första redovisning av uppdraget att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll konstaterade vi att anslag för vidmakthållande av väg och järnväg enligt Trafikverket inte räcker för att upprätthålla anläggningarnas funktionalitet. De ekonomiska behoven enligt inriktningsplaneringen 2022–2033 var 64 miljarder kronor högre för väg och 60 miljarder kronor högre för järnväg än beslutade medel för samma period. Ökningen av de ekonomiska behoven för vidmakthållande mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037 var som helhet 38,6 miljarder kronor för väg och 31,8 miljarder kronor för järnväg. Det innebär att ökningen av behoven som helhet är mindre än skillnaden mellan behov och de beslutade medel för planperioden 2022–2033.

De sammantagna ekonomiska behoven består av flera områden där det både finns öknings- och minskningar av de ekonomiska behoven. Om vi endast ser till de teknikområden och delområden där behoven ökat, finns flera områden där ökningen är större än skillnaden mellan ekonomiska behov och beslutade medel i tidigare plan. Det vill säga, tvärtemot slutsatsen på övergripande nivå, har behoven ökat mer än vad som kan förklaras av skillnaden mellan ekonomiska behov och beslutade medel i tidigare plan. Om vi enbart ser till de områden där behoven har ökat, motsvarande 44 miljarder kronor för väg och 45,2 miljarder kronor för järnväg, kan 80 procent respektive 56 procent av de ökade behoven inte förklaras av skillnaden mellan ekonomiska behov och beslutade medel för planperioden 2022–2033, se Tabell 1.

De ekonomiska behoven för teknikområdena basunderhåll, infrastruktur, IT och övrig verksamhet och delområdena väganläggning, vägnära IT-anläggning, färjedrift, tjälsäkring och riskreducerande åtgärder samt klimatomställning och civil beredskap på vägsidan har ökat mer mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037 än skillnaden mellan behov och beslutade medel i planen 2022–2033.

På järnvägssidan har de ekonomiska behoven för teknikområdena basunderhåll, el och IT och telekom och delområdena järnvägsanläggning, IT-anläggning, trafikplanering och trafikledning och anläggningsövervakning och IT samt behov för klimatomställning och civil beredskap ökat mer än skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan.

Det finns också områden där vi inte kan utesluta att de ökade ekonomiska behoven i planen 2026–2037 skulle kunna förklaras av att behoven var större än tilldelade medel för planperioden 2022–2033. Det gäller behov för vägutrustning – sidoområde, vägyta/väggkropp och byggnadsverk samt teknikområdet signal inom järnväg. Här drar vi slutsatsen att de ekonomiska behoven var större än beslutade medel i föregående plan skulle kunna vara en möjlig förklaring till de ökade behoven i inriktningsplaneringen för år 2026–2037. Med det inte sagt att vi är helt säkra på att ökningarna av behoven inom dessa områden beror på tidigare skillnad mellan behov och beslutade medel.

Tabell 1. Ökade ekonomiska behov för vidmakthållande mellan inriktningsunderlaget för planperioden 2022–2033 och inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 samt ökningar som inte kan förklaras av ökad prisbild och/eller skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel i planen 2022–2033.*

	Väg		Järnväg	
	Miljoner kronor	Procent	Miljoner kronor	Procent
Ökade ekonomiska behov	43 994		45 186	
<i>Ökade ekonomiska behov som inte kan förklaras av:</i>				
Skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel	34 847	80%	24 308	54%
Ökad prisbild	41 986	96%	37 572	83%
Ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel	30 453	70%	10 283	23%

*Anm: Med ökning av behov avser vi summan av ökningarna de teknikområden och delområden där behoven ökat samt de ökade behoven för klimatomställning och civil beredskap, utan hänsyn till att behoven för andra områden minskat. Vidare bygger analysen på att behoven för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll analyserats tillsammans.

En annan förklaring som Trafikverket fört fram till de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande är ökad prisbild på marknaden. Vi har undersökt hur mycket av de ökade ekonomiska behoven mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2022–2037 som kan förklaras om vi använder Trafikverkets driftindex för väghållning och banhållning för att räkna upp behoven från inriktningsplaneringen 2022–2033, i stället för att KPI-KS. Trafikverkets driftindex för väghållning och i synnerhet driftindex för banhållning har stigit mer än KPI-KS, vilket gör att ökningen mellan planomgångarna blir lägre om driftindex används för att räkna upp de ekonomiska behoven från inriktningsplaneringen 2022–2033. 96 procent av ökningarna av behoven för vidmakthållande av väg och 83 procent av ökningarna av behoven för vidmakthållande av järnväg kan inte förklaras av en ökad prisbild på marknaden. Det är inte omöjligt att tänka sig att driftindex för väghållning och banhållning skulle kunna påverkas av Trafikverkets egen verksamhet då den har en stor påverkan på marknaden. I så fall finns risken att vi förklarar de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande genom en ökad prisbild på marknaden, men att den ökade prisbilden i sin tur är beroende av Trafikverkets verksamhet. Detta är dock inte något vi har haft möjlighet att studera vidare inom ramen för denna promemoria.

Om vi ser till ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel i föregående plan tillsammans skulle dessa orsaker sammantaget kunna förklara 30 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av väg och 77 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av järnväg. När vi använder driftindex för att räkna upp de ekonomiska behoven från perioden 2022–2033 och jämför med de beslutade medlen blir behoven i förhållande till beslutade medel större än när vi använder KPI-KS. Det innebär att ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan tillsammans skulle kunna förklara en större andel än summan av förklaringsvärdet av ökad prisbild och förklaringsvärdet av skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan beräknat var för sig skulle kunna göra. För de områden där vi ser ökningar av behoven även när vi tagit hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan bör det finnas andra orsaker till att de ekonomiska behoven har ökat. På vägsidan är det basunderhållet som har störst ökningen av de ekonomiska behoven när vi tagit hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel. En intressant observation är att utvecklingen för

basunderhåll går åt olika håll för väg och järnväg. En tänkbar förklaring till att behoven för basunderhåll ökat skulle kunna vara att basunderhållet blir dyrare när det eftersatta underhållet ökar. Om det är en korrekt förklaring till de ökade behoven har vi inte undersökt inom ramen för denna promemoria. Något som talar emot denna förklaringsmodell, är att det eftersatta underhållet på järnväg har ökat mer än för väg, men för järnväg sjunker behovet för basunderhåll. Det teknikområde som haft störst ökning av behoven när vi tar hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel i föregående plan på järnvägssidan är el.

Både på vägsidan och på järnvägssidan ser vi de bland de högsta relativa ökningarna av behoven för teknikområden och delområden som innehåller informationsteknologi. I ett samhälle som går mot alltmer digitalisering är det rimligt att tänka sig att även infrastrukturen blir mer digitaliserad och att de ekonomiska behoven på området kommer öka än mer. Ur ett kostnadskontrollsperspektiv skulle det kunna vara intressant att studera dessa områden vidare och undersöka orsakerna till de ökade behoven.

1 Inledning

1.1 Trafikanalys uppdrag

Trafikanalys har regeringens uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen.² Uppdraget pågår till och med den 30 april 2028 och syftar till att, genom analys och granskning, stödja Trafikverkets arbete med att förbättra dess rutiner och arbetssätt.

Från och med den 30 april 2024 till och med 2028 ska Trafikanalys årligen redovisa följande:

- en övergripande beskrivning av problembilden med kostnadsökningar för verksamheten med nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen,
- en utvärdering av Trafikverkets arbete med planering och upphandling av verksamheten inom NTIP som innefattar såväl större namngivna investeringar som reinvesteringar och underhåll, och
- en redogörelse för förbättringsområden som Trafikanalys föreslår för vidare uppföljning och analys i syfte att öka produktivitet, effektivitet, framdrift och förbättrad kostnadskontroll hos Trafikverket.

1.2 Tidigare arbete

Trafikanalys konstaterade 2024 att den övergripande problembilden på Trafikverket som rör kostnadskontroll och vidmakthållande handlar om det eftersatta underhållet, det vill säga att gapet mellan anläggningens standard och den önskvärda standarden växer, vilket riskerar att leda till en mer störningskänslig anläggning.³ Trafikverket har tidigare beskrivit att kostnaderna för vidmakthållande ökar.⁴ Trafikverket konstaterar i inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 att underhållsmedlen under lång tid har varit lägre än vad som krävts för att hålla infrastrukturen i gott skick.⁵ Att kostnaderna för att vidmakthålla transportsystemet överstiger ramarna i gällande plan, beror enligt Trafikverket också på stigande priser, en åldrande anläggning, ökat slitage till följd av ett ökat trafik- och transportarbete, tillkommande anläggning med mer teknikinhåll och nya krav på anläggningen.⁶ Vissa av orsakerna beror alltså av sådant som Trafikverket inte har rådighet över, medan andra orsaker beror av hur Trafikverket planerar och genomför åtgärder i transportinfrastrukturen. Det är viktigt att öka förståelsen kring dessa orsaker för att skapa förutsättningar för att använda statens medel på bästa sätt.

Inför framtagandet av en ny nationell plan fick Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag med uppskattningar av det ekonomiska behovet av vidmakthållande av infrastrukturen. Syftet med uppdraget till Trafikverket är att ge regeringen ett underlag för bedömning av ekonomiska ramar och inriktning för åtgärder i transportinfrastrukturen för

² (Regeringen 2022)

³ (Trafikanalys 2024) sid. 86–87.

⁴ (Trafikverket 2020) sid. 198.

⁵ (Trafikverket 2024a) sid. 20.

⁶ (Trafikverket 2024b) sid. 5.

perioden 2026–2037.⁷ Ur ett kostnadskontrollsperspektiv är det därför viktigt att de kostnadsuppskattningar Trafikverket lämnar har så god kvalitet som möjligt.

Som vi konstaterade ovan, beskrev vi 2024 att det övergripande problemet inom underhållsverksamheten är det så kallade eftersatta underhållet, det vill säga uteblivna reinvesteringar och underhållsåtgärder och att Trafikverket har flera förklaringar till ökade kostnader.⁸ Intuitivt är det lätt att förstå konceptet med eftersatt underhåll, det är reinvesteringar och underhållsåtgärder som borde ha genomförts, men som inte har genomförts. För att förstå vad som är eftersatt underhåll behövs dock en förståelse för vilket underhåll som "borde" ha genomförts, en referensnivå. I 2025 års redovisning konstaterade Trafikanalys att svaret på den frågan inte är helt självklar.⁹ Trafikverket använder olika principer för vilket underhåll som "borde" ha genomförts för väg respektive järnväg. Inom järnväg är det framför allt anläggningens tekniska livslängd som ligger till grund för när en anläggning anses vara eftersatt. Inom väg är det snarare anläggningens tillstånd och/eller funktion som utgör grund för en underhållsstandard och när underhållsstandarden inte är uppfylld bedöms underhållet som eftersatt.

Vidare konstaterade vi att vissa centrala begrepp, så som dagens funktion och eftersatt underhåll, inte är så utförligt beskrivna i inriktningsunderlaget att det helt går att förstå vad de innebär.¹⁰ Utan mått som beskriver dagens funktion i förhållande till beslutad standardnivå/funktion är det svårt att följa utvecklingen av det eftersatta underhållet, hitta underliggande problem och identifiera relevanta förbättringsförslag.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna promemoria är att beskriva inom vilka områden de ekonomiska behoven förvidmakthållande har ökat mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och 2026–2037. En djupare förståelse av problembilden ger en grund för att analysera orsaker och lösningar. Ytterligare ett syfte är att undersöka om stigande priser på marknaden och att Trafikverket fått mindre medel till att vidmakthållande än vad Trafikverket beskrivit att de har behov av skulle kunna förklara de ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande i inriktningsplaneringen 2026–2037.

Mer specifikt undersöker promemorian följande frågeställningar:

1. Hur har de ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg- och järnvägsinfrastrukturen utvecklats mellan de två senaste inriktningsplaneringarna?
2. Hur har utvecklingen varit för olika områden?
3. För vilka områden har de ekonomiska behoven ökat mest?
4. Finns det öknings av ekonomiska behov som inte kan förklaras av skillnader mellan de ekonomiska behoven och beslutade medel i föregående plan, det vill säga där de faktiska ekonomiska behoven har ökat?
5. Finns det öknings av ekonomiska behov som inte kan förklaras av ökad prisbild på marknaden?
6. Finns det öknings av ekonomiska behov som inte kan förklaras av ökad prisbild på marknaden och skillnader mellan de ekonomiska behoven och beslutade medel i föregående plan sammantaget?

⁷ (Regeringen 2023)

⁸ (Trafikanalys 2024) sid. 83 och 103.

⁹ (Trafikanalys 2025) sid. 34–35.

¹⁰ (Trafikanalys 2025) sid. 38–39.

1.4 Begrepp, data, disposition, metod och avgränsningar

Begrepp

I inriktningsunderlagen beskriver Trafikverket de *ekonomiska behoven* för vidmakthållande. De ekonomiska behoven utgör en prognos över kommande kostnader för att vidmakthålla transportinfrastrukturen under planperioderna. De ekonomiska behoven är alltså uppskattningar, eller bedömningar, som Trafikverket har gjort av det ekonomiska behov Trafikverket har för planperioderna för att vidmakthålla anläggningen enligt de principer Trafikverket har beslutat. Det ekonomiska behovet som Trafikverket redovisar till regeringen är alltså de önskade *ekonomiska ramar* som myndigheten föreslår. Även om de ekonomiska behoven som Trafikverket beskriver i inriktningsunderlagen inte är faktiska kostnader och utgifter som myndigheten har haft eller kommer att ha, ligger de till grund för regeringens beslut om ekonomiska ramar i infrastrukturpropositionen.

Det innebär att de ekonomiska behov Trafikverket redovisar ligger till grund för den nivå på utgifter för vidmakthållande som staten har i statsbudgeten. Om de ekonomiska behoven Trafikverket redovisar ökar, och regeringen väljer att tillmötesgå dessa behov, ökar således kostnaderna för staten. I promemorian använder vi ibland förkortningen behov, och avser då de ekonomiska behov som Trafikverket redovisat i inriktningsunderlagen.

Regeringen beslutar om de ekonomiska ramarna för vidmakthållande. I inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 har Trafikverket redovisat hur mycket medel som gått till respektive område under rubriken Planbeslut 2022–2033.¹¹ I promemorian använder vi begreppet *beslutade medel* när vi syftar på de medel till respektive område som Trafikverket redovisat under rubriken Planbeslut.

Data

Denna promemoria utgår från uppgifter om ekonomiska behov för att vidmakthålla väg- och järnvägsinfrastrukturen som har redovisats i Trafikverkets underlagsrapport om Vidmakthållande¹² till inriktningsplaneringen för planperioder 2026–2037 och motsvarande underlagsrapport om Vidmakthållande¹³ till inriktningsplaneringen för planperioder 2022–2033.

I promemorian utgår vi från att de ekonomiska behov som Trafikverket redovisat i inriktningsunderlagen stämmer. Vi analyserar därmed inte om underlagen till beräkningarna är korrekta och transparenta, eller om det finns anledning att tro att de skulle vara över- eller underskattade. Vi utgår de behov Trafikverket har uppgett att det finns, inte hur mycket av dessa behov som Trafikverket bedömer kunna genomföra inom planperioden.

I promemorian förekommer så kallade Sankey-diagram. Dessa är skapade på sankeymatic.com.

Disposition och metod

För att besvara frågeställningarna som beskrivs i avsnitt 1.3 presenterar vi resultaten från beräkningar som belyser innehållet i inriktningsunderlaget. Inriktningsunderlaget är rikt och komplext, vilket innebär att det är svårt för personer som inte dagligen arbetar med dessa frågor att ta till sig av informationen. Genom att synliggöra innehållet möjliggör vi vidare

¹¹ (Trafikverket 2024b) Tabell 1, 3, 5, 6, 9, 15 och 16.

¹² (Trafikverket 2024b) Uppgifterna är hämtade från tabell 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 15 och 16.

¹³ (Trafikverket 2020) Uppgifterna är hämtade från tabell 5a, 6, 7a, 8, 9a och 10a.

analyser och tydligare preciseringar av utmaningar kopplade till kostnadskontroll (kostnadsutvecklingen, orsaker till kostnadsförändringar, osv.).

I kapitel 2 och 3 har de ekonomiska behoven från underlagsrapport om Vidmakthållande till inriktningsplaneringen för planperioder 2022–2033 har räknats om från prisnivå 2017–02 till prisnivå 2021–02 med hjälp av KPI-KS¹⁴. Det innebär en uppräknings med 5,8 procent. Samtliga uppgifter om behov som redovisas i kapitel 2 och 3 utgår från dessa underlag, eller beräkningar baserade på dessa underlag, när inte annat anges. Vi ger därför ingen egen källhänvisning vid respektive uppgift.

I kapitel 2 har vi beräknat hur de ekonomiska behoven har förändrats mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och 2026–2037 för att besvara frågeställningarna 1 till 3 ovan.

I kapitel 3 har vi kompletterat beräkningarna i kapitel 2. Först har vi jämfört behoven i som redovisats i inriktningsplaneringen för planperioden 2022–2033 med de ekonomiska ramarmar som givits för perioden. Trafikverket har i inriktningsplaneringen för perioden 2026–2037 redovisat hur mycket ekonomiska medel som avsatts till varje område i planbeslutet för 2022–2033. Beslutade medel till eftersatt underhåll för teknikområdena bana, el och signal redovisas inte i rapporten. Dessa har vi i stället fått uppgifter om direkt från Trafikverket.¹⁵

Efter att vi har beräknat skillnaden mellan behoven och beslutade medel för planperioden 2022–2033 har vi jämfört det med de ökade behoven mellan planperioderna som vi beräknat i kapitel 2. Detta har vi gjort genom att subtrahera behov utöver beslutade medel från förändringen av behoven mellan planperioderna. På så vis kan vi studera hur stor förändringen har varit med hänsyn till skillnad mellan tidigare behov och beslutade medel. Kapitel 3 besvarar därmed frågeställning 4.

I kapitel 4 har vi räknat om behoven från inriktningsunderlaget 2022–2033 med Trafikverkets driftindex för väghållning respektive banhållning i stället för med KPI-KS. Syftet med detta är jämföra storleken på behoven i de två senaste inriktningsplaneringarna med hänsyn till att priset på marknaden har ändrats. Utförligare beskrivning av driftindex finns i kapitel 4. Syftet är att besvara frågeställning 5.

Därefter har vi genomfört samma beräkningar som beskrivits för kapitel 3. Det vill säga vi har jämfört behoven – uppräknade med driftindex – med beslutade medel, och därefter jämfört de med ökningen av behoven mellan planperioderna. Syftet med övningen är att svara på frågeställning 6.

Bidrag och avgränsningar

Promemorian är avgränsad till att i första hand beskriva de förändrade ekonomiska behov vi ser, och analysera två övergripande orsaker till ökade ekonomiska behov, nämligen att de ekonomiska ramarna för vidmakthållande varit lägre än det ekonomiska behov Trafikverket har beräknat och stigande priser.

Promemorian bidrar därmed i första hand till att beskriva inom vilka områden vi ser att Trafikverket beskriver ökade ekonomiska behov, och därmed inom vilka områden vi kan söka orsaker till dem. För att på en mer detaljerad nivå hitta orsakerna till att behoven ökar är delvis andra källor och metoder nödvändiga.

¹⁴ (SCB 2025) Kostnaderna har räknats upp med 5,8 procent.

¹⁵ (Trafikverket 2025b)

2 De ekonomiska behoven för vidmakthållande har ökat jämfört med föregående inriktningsplanering

Trafikverket uppskattar de ekonomiska behoven att vidmakthålla väginfrastrukturen till nästan 300 miljarder kronor och behoven för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen till nästan 284 miljarder kronor¹⁶ under planperioden 2026–2037. Behoven för vidmakthållande består av flera delar. I Figur 2.1 är behoven för väg uppdelade i följande åtta områden: underhåll och reinvesteringar, eftersatt underhåll, indirekt underhåll, drift, enskilda vägar, civil beredskap, klimatomställning och bärighet och BK4.¹⁷

De största behoven för väg och järnväg är för underhåll och reinvesteringar (179 miljarder kronor för väg). På vägsidan kommer därefter behoven för bärighet, inklusive BK4, med (34 miljarder kronor) och eftersatt underhåll (29,4 miljarder kronor).

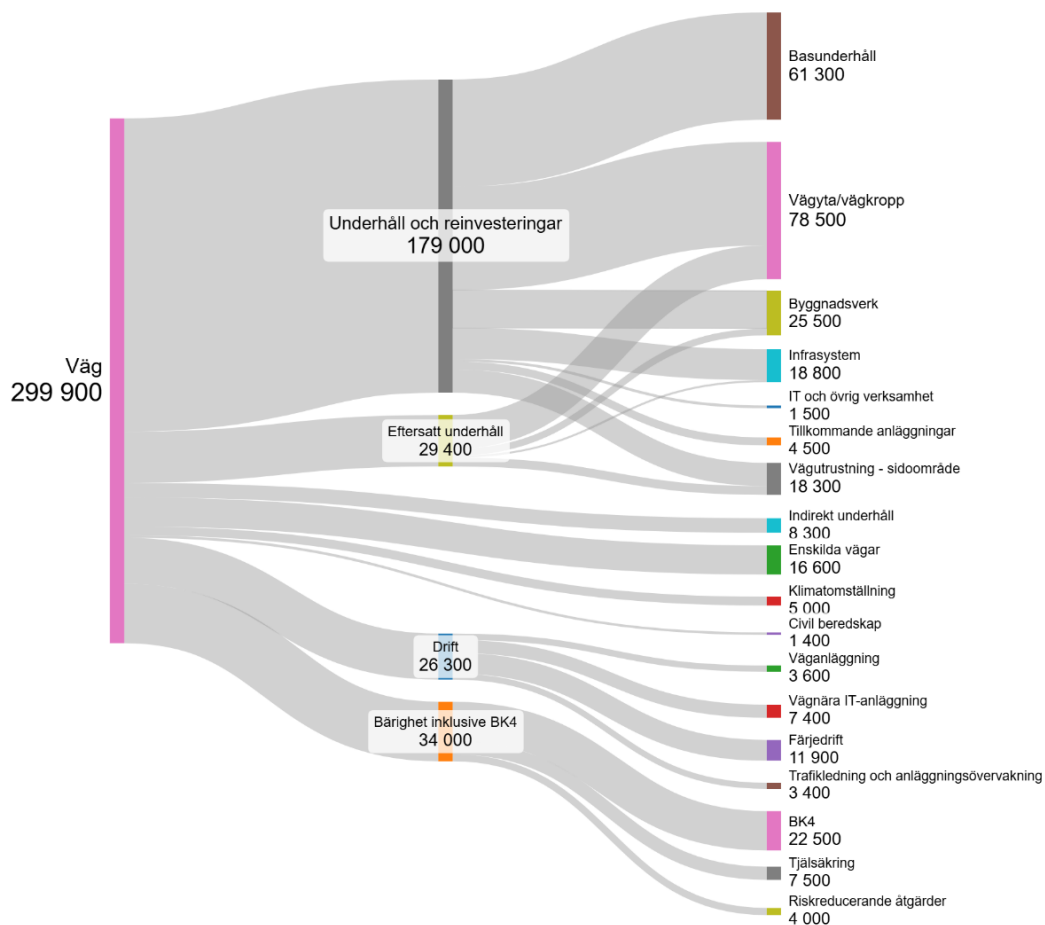
Behoven för underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll är uppdelade på sju teknikområden. Teknikområdet vägyta/väggropp har störst uppskattade behov 78,5 miljarder kronor. Därefter kommer behov för basunderhåll 61,3 miljarder kronor.

Även teknikområdena byggnadsverk, vägutrustning-sidoområde och infrasystem har relativt stora behov. Inom området bärighet inklusive BK4 finns fyra tre delområden. Delområdet BK4 har det största behovet (22,5 miljarder kronor), därefter kommer tjälsäkring (7,5 miljarder kronor) och riskreducerande åtgärder (4 miljarder kronor).

Behoven för drift uppskattas till 26,3 miljarder kronor för planperioden 2026–2037, vilket motsvarar 9 procent av de totala behoven. Driften är uppdelad i fyra delområden. Behoven för enskilda vägar motsvarar 16,6 miljarder kronor.

¹⁶ (Trafikverket 2024b) sid. 90, Tabell 16. I beloppet 283 600 ingår inte intäkter från banavgifter med 28 500 kronor. Totalen i inriktningsunderlaget inkluderar banavgifter och är därför 255 100.

¹⁷ (Trafikverket 2024b) sid. 88, tabell 15. För väg redovisar Trafikverket tio områden i sin sammanställning av ekonomiska behov för planperioden 2026–2037. Forskning och innovation är inte inkluderat i Figur 2.1, då det inte finns med någon kostnad för perioden 2026–2037. Vidare har vi slagit ihop bärighet och BK4.



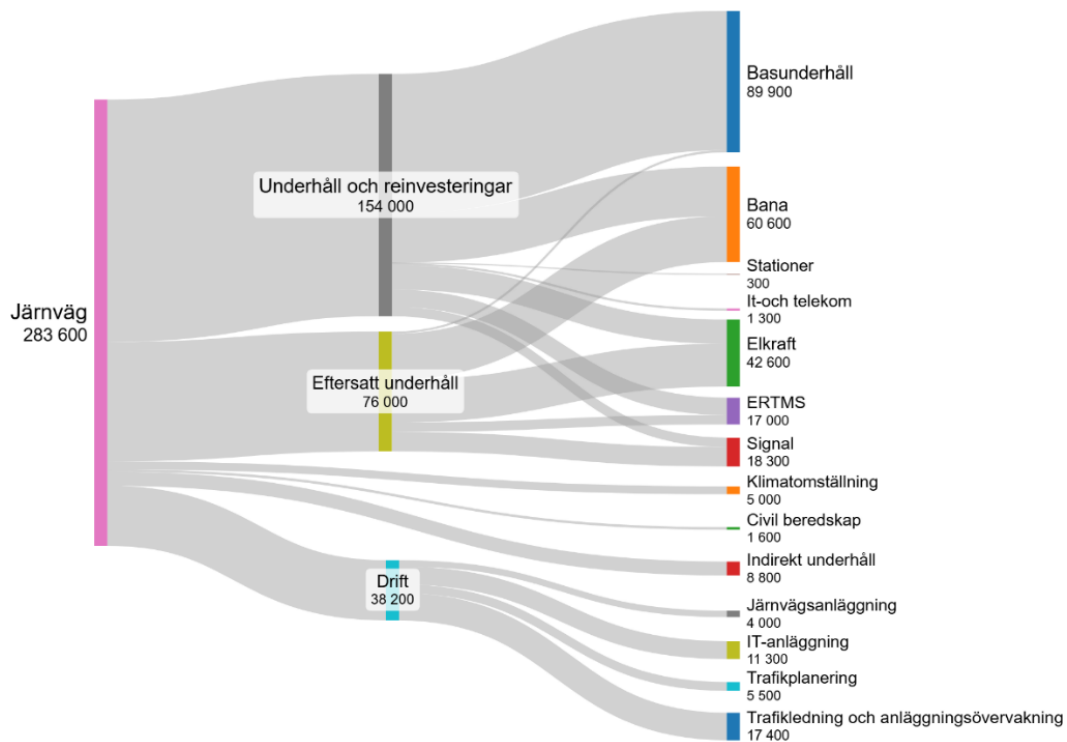
Figur 2.1. Struktur för ekonomiska behov för vidmakthållande av väginfrastrukturen i inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 i miljarder kronor.

I Figur 2.2 är behoven för järnväg uppdelade i sex områden: underhåll och reinvesteringar, eftersatt underhåll, klimatomställning, civil beredskap, indirekt underhåll samt drift.¹⁸ Det största behovet för vidmakthållande av järnvägen är underhåll och reinvesteringar, 154 miljarder kronor. Det näst största behovet är eftersatt underhåll, 76 miljarder kronor.

Underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll är, liksom på vägsidan, uppdelat i teknikområden. De största behoven finns inom teknikområdena basunderhåll (89,9 miljarder kronor), bana (60,6 miljarder kronor), elkraft (42,6 miljarder kronor), ERTMS och signal (samtantaget 35,3 miljarder kronor).

Området med tredje störst behov är drift, 38,2 miljarder kronor. Behoven för drift är uppdelade i fyra delområden. De största delområdena inom drift är trafikledning och anläggningsövervakning (17,4 miljarder kronor) och IT-anläggning (11,3 miljarder kronor).

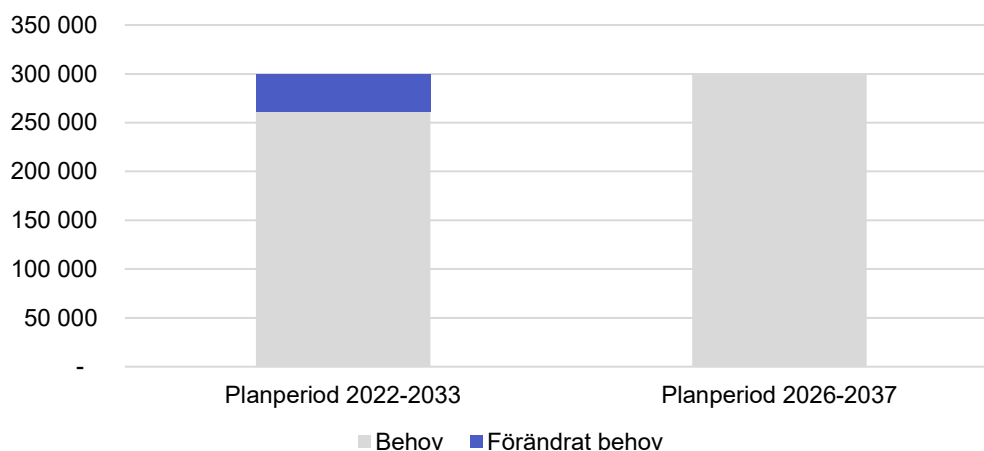
¹⁸ Trafikverket redovisar tio områden i (Trafikverket 2024b) sid. 90, Tabell 16. Forskning och innovation är inte med i Figur 2.2 då det inte finns någon kostnad för den år 2026–2037. Inte heller intäkterna från banavgifter är med, då fokuserar på ekonomiska behoven för utgifterna i Figur 2.2 och inte kan visa på negativa flöden. Trafikverket särredovisar kostnaderna för ERTMS för underhåll och reinvesteringar respektive eftersatt underhåll. I Figur 2.2 har vi inkluderat de ekonomiska behoven för ERTMS i kostnadsposterna för underhåll och reinvesteringar respektive eftersatt underhåll. Det resulterar i att vi har sex huvudsakliga kostnadsposter i Figur 2.2.



Figur 2.2. Struktur för ekonomiska behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037 i miljarder kronor.

2.1 För väg har behoven för underhåll och reinvesteringar ökat mest

I inriktningsunderlaget 2022–2033 uppgick de totala behoven för vidmakthållande av väg till 261 miljarder kronor. I inriktningsunderlaget 2026–2037 uppgick motsvarande behov till 300 miljarder kronor. Det är en ökning med 38,6 miljarder kronor, motsvarande 15 procent, se Figur 2.3.

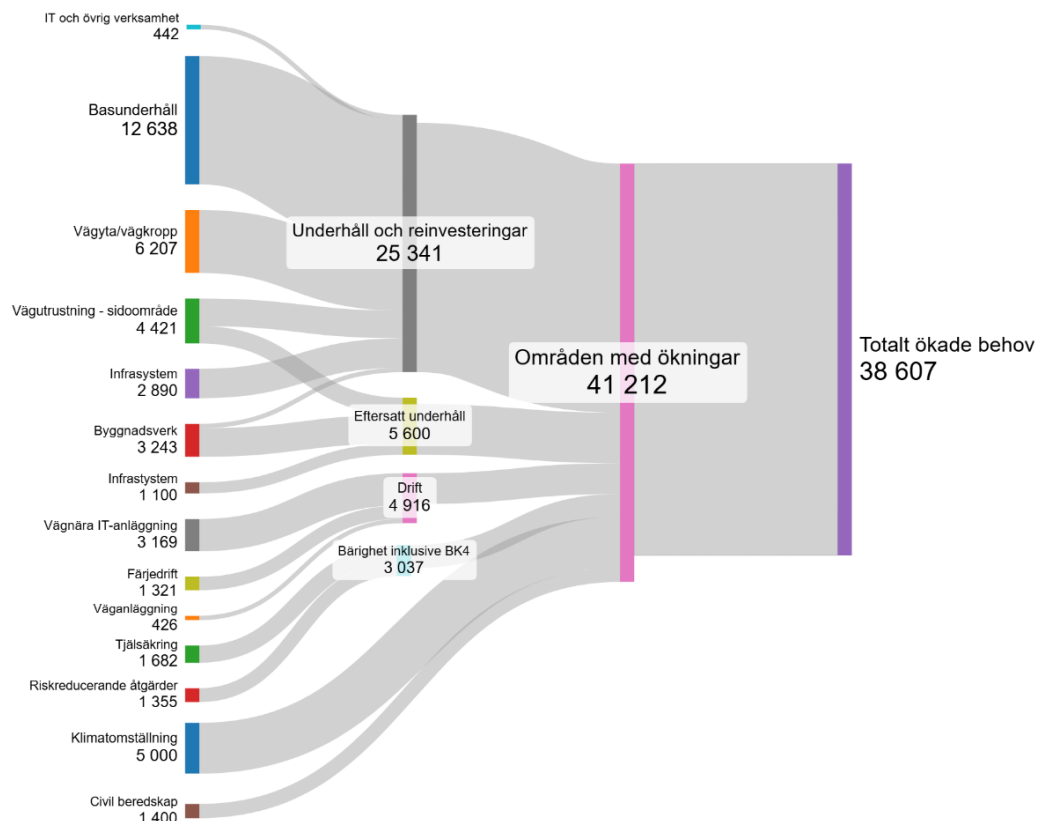


Figur 2.3. Ekonomiskt behov för vidmakthållande av väg i inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037, samt skillnaden mellan dessa.

Figur 2.4 visar de områden där behoven har ökat. Summeras ökningarna som visas längst till vänster i Figur 2.4 motsvarar de 45,3 miljarder kronor. Att summan är högre än den totala

ökningen beror på att vissa områden har haft minskade behov jämfört med inriktningsunderlaget 2022–2033, se Figur 2.5. När ökade och minskade behov analyseras tillsammans tar de delvis ut varandra. Det gör det svårare att analysera hur mycket behoven har förändrats och varför. Vårt fokus i analysen är därför på behoven längst ut till vänster i Figur 2.4, det vill säga teknikområdena inom underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll och delområdena inom drift och bärighet inklusive BK4.

Den absolut största ökningen finns inom underhåll och reinvesteringar. Ökningarna motsvarar 25,3 miljarder kronor. Samtidigt har behoven minskat för tillkommande anläggningar (som är en del av de totala behoven för underhåll och reinvesteringar), vilket gör att behoven för underhåll och reinvesteringar som helhet endast ökat 24,6 miljarder kronor (16 procent). Det samma gäller för eftersatt underhåll, drift och bärighet i Figur 2.4. Inom dessa områden finns både ökning och minskningar av behoven, vilket gör att ökningen för respektive område är mindre än summan av de enskilda ökningarna för respektive delområde.



Figur 2.4. Ökade behov för vidmakthållande av vägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 i prisnivå 2021–02 i miljoner kronor omräknade med KPI-KS. Enbart ökning längst till vänster och därefter ökning med hänsyn tagen till att det också finns områden som minskar.

Basunderhållet står för den största ökningen inom området underhåll och reinvestering, 12,6 miljarder kronor (26 procent). Därefter kommer ökningen för teknikområdet vägyta/väggkropp 6,2 miljarder kronor (12 procent). Även teknikområdena vägutrustning – sidoområde (2,7 miljarder kronor, 26 procent), infrastystem (2,9 miljarder kronor, 20 procent) och byggnadsverk (0,4 miljarder kronor 2 procent) har haft ökade behov. Störst relativ ökning av underhåll och reinvesteringar, 42 procent, har det varit inom teknikområdet IT och övrig verksamhet.

Behoven för eftersatt underhåll har också ökat (5 miljarder kronor, 20 procent). Ökningen har skett inom tre teknikområden; vägutrustning-sidoområde (1,7 miljarder kronor, 52 procent),

byggnadsverk (2,8 miljarder kronor, 255 procent) och infrsystem (1,1 miljarder kronor). Inom infrsystem fanns inget eftersatt underhåll inför planperioden 2022–2033.

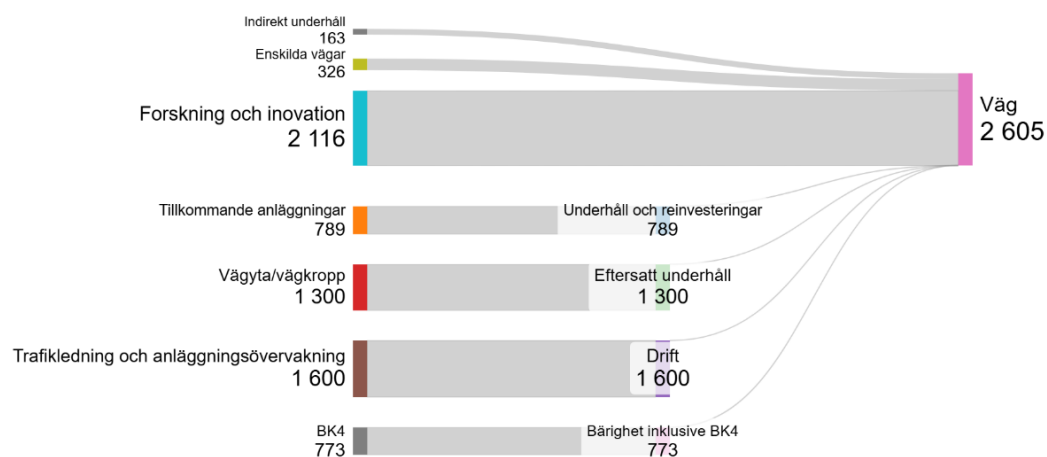
Behov för klimatomställning (5 miljarder kronor) fanns inte med i den förra inriktningsplaneringen och innebär en ökning av behoven för vidmakthållande av vägsystemet i motsvarande grad. Inte heller behoven för civil beredskap var preciserade i den förra inriktningsplaneringen.

Behoven för drift har ökat med 3 miljarder kronor (13 procent). Även om behoven för drift finns specificerade både i inriktningsunderlaget för planperioden 2022–2033 och 2026–2037, är namngivningen av delområdena delvis olika mellan de två planeringsomgångarna. Vi har stämt av med Trafikverket och har därför lyckats jämföra dem.¹⁹ Behoven har ökat för tre av fyra delområden inom drift: väganläggning (0,5 miljarder kronor, 14 procent), färjedrift (1,9 miljarder kronor, 13 procent) och vägnära IT-anläggning (3,4 miljarder kronor, 79 procent).

Behoven för tjälsäkring och riskreducerande åtgärder inom området bärighet har ökat med 1,7 miljarder kronor (29 procent) respektive 1,4 miljarder kronor (51 procent).

Det finns också områden där behoven har minskat mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037. Dessa redovisas i Figur 2.5. Den största minskningen är att forskning och innovation inte längre tas upp under anslaget för vidmakthållande på väg. Därefter är den största minskningen eftersatt underhåll för vägyta/väggropp (1,3 miljarder kronor (minus 6 procent)).

Behoven för tillkommande anläggning har också minskat 0,8 miljarder kronor (minus 15 procent). En möjlig förklaring till en del av den minskningen skulle kunna vara en felräkning som vi konstaterade i vår tidigare redovisning.²⁰ Även behoven för enskilda vägar (0,3 miljarder kronor, minus 2 procent), indirekt underhåll (0,2 miljarder kronor, minus 2 procent) och BK4 (0,8 miljarder kronor, minus 3 procent) har minskat. Summan av minskningarna längst till vänster i Figur 2.5 är större än minskningen till höger. Det beror på att vi också har tagit hänsyn till att det finns områden där behoven ökat.



Figur 2.5. Minskade behov för vidmakthållande av vägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 i miljoner kronor. Enbart minskningar längst till vänster och därefter minskningar med hänsyn tagen till att det också finns områden som ökar.

I inriktningsunderlagen redovisar Trafikverket behoven separat för underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll för respektive teknikområde, vilket vi också gjort i Figur

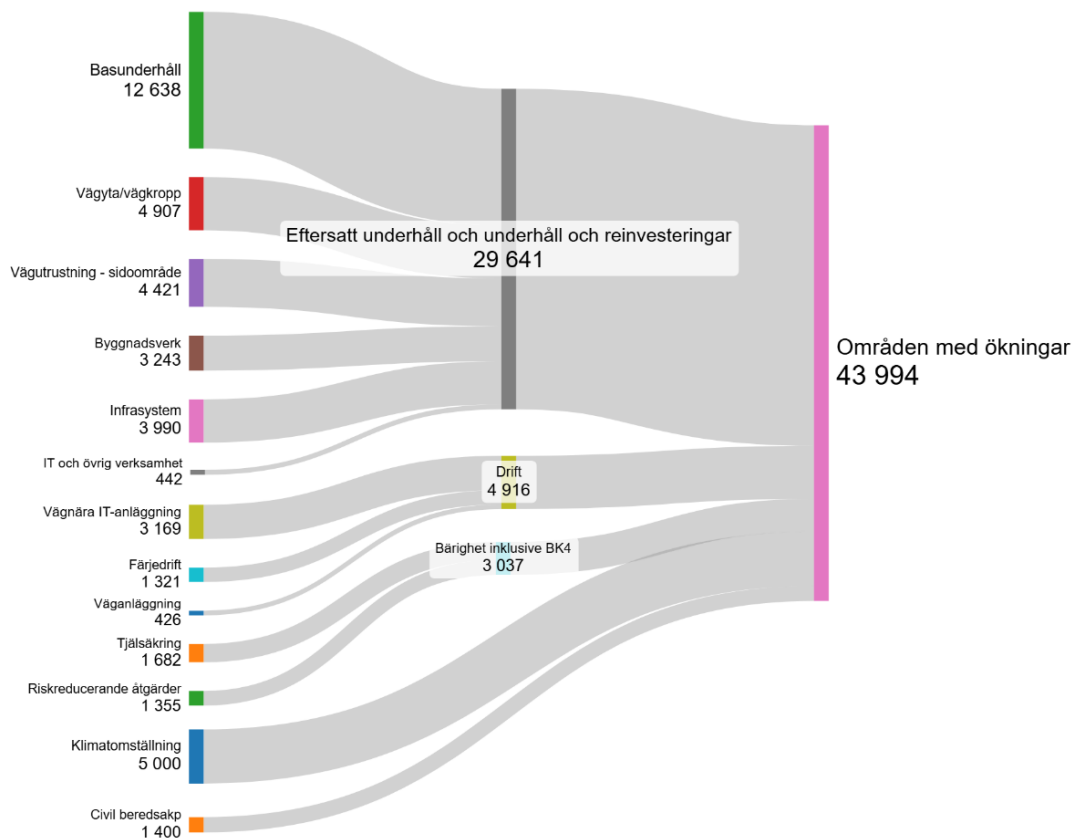
¹⁹ (Trafikverket 2025a)

²⁰ (Trafikanalys 2025) sid. 32.

2.1 och Figur 2.4. Underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll hänger ihop. Det underhåll som inte blir utfört kan bli eftersatt underhåll. Vi bedömer därför att analysen av förändrade behov bör göras på teknikområdesnivå där behoven för både underhåll och eftersatt underhåll vägs samman.

Figur 2.6 visar de ökade behoven för vidmakthållande av väg för mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037, där behoven för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll redovisats tillsammans för respektive teknikområde. Behov längst till vänster i Figur 2.6 summerar till 44 miljarder kronor. Det är 1,3 miljarder kronor mindre än i Figur 2.4. Förklaringen till skillnaden är att behoven för underhåll och reinvesteringar för teknikområdet vägyta/väggkropp har ökat, samtidigt som behoven för eftersatt underhåll för samma teknikområde har minskat med 1,3 miljarder, se Figur 2.5.

Ytterligare en skillnad mellan Figur 2.4 och Figur 2.6 är att Figur 2.6 inte tar hänsyn till att det också finns områden där behoven minskat. Ökningarna till väster i Figur 2.6 blir därmed lika stora som summan till höger i figuren.

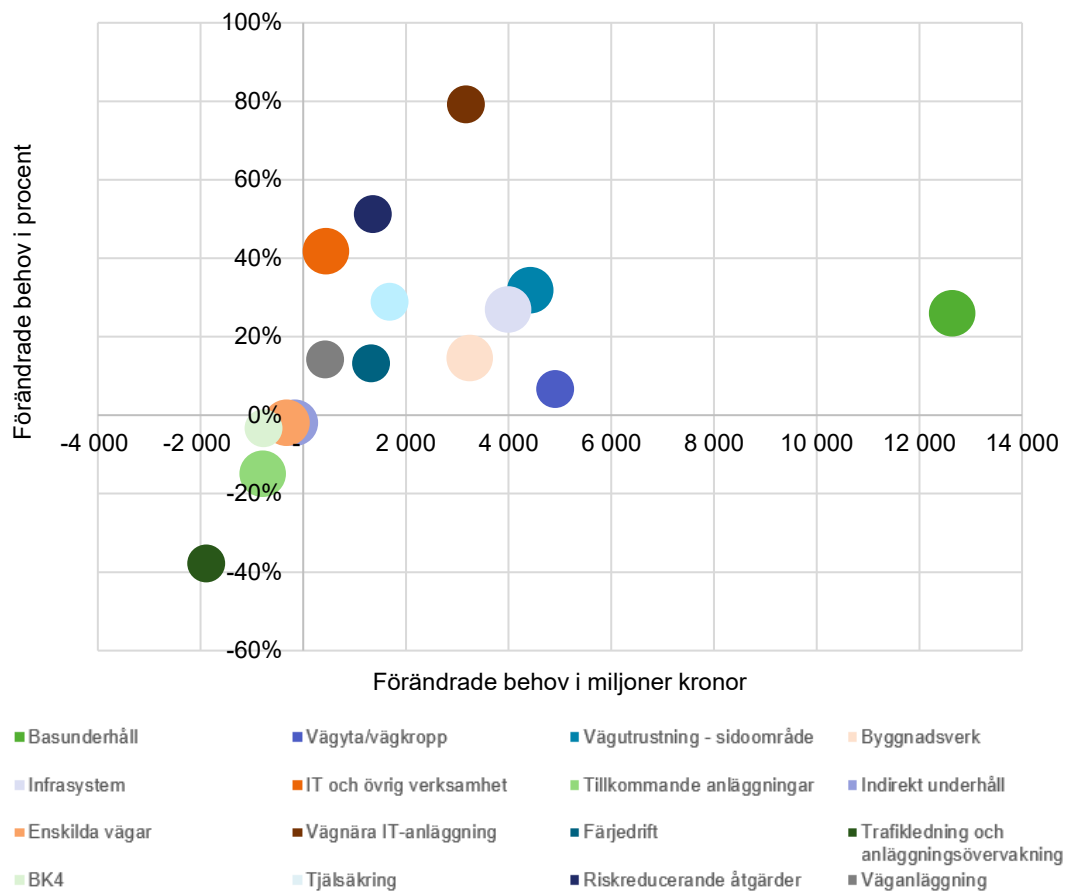


Figur 2.6. Ökade behov för vidmakthållande av vägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 i miljoner kronor omräknade med KPI-KS, där underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll analyserats tillsammans. Endast ökningar finns med i figuren.

Ytterligare ett sätt att åskådliggöra förändringen av de ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg är en så kallad fyrfältare, se Figur 2.7. I figuren är förändringen av behov i miljoner kronor på ena axeln och den relativa förändringen i procent på den andra axeln. Teknikområdena och delområdena är markerade med prickar. Förändringen av behov per teknikområde är summan av förändringarna för underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll, på samma sätt som i Figur 2.6.

Det är framför allt ett teknikområde och ett delområde som sticker ut. Den största absoluta ökningen, till höger i figuren, är basunderhåll. De högsta relativa ökningarna, högst upp i figuren, kommer från vägnära IT-anläggning (drift), riskreducerande åtgärder (bärighet) och teknikområdet IT och övrig verksamhet. Även om vägnära IT-anläggning står för den största relativa kostnadsökningen (+79 procent) är det alltså basunderhållet som ökat mest i absoluta termer (+12,6 miljarder kronor).

De största minskningarna, ner till vänster i figuren, är Trafikledning och anläggningsövervakning (drift) samt teknikområdet tillkommande anläggningar.

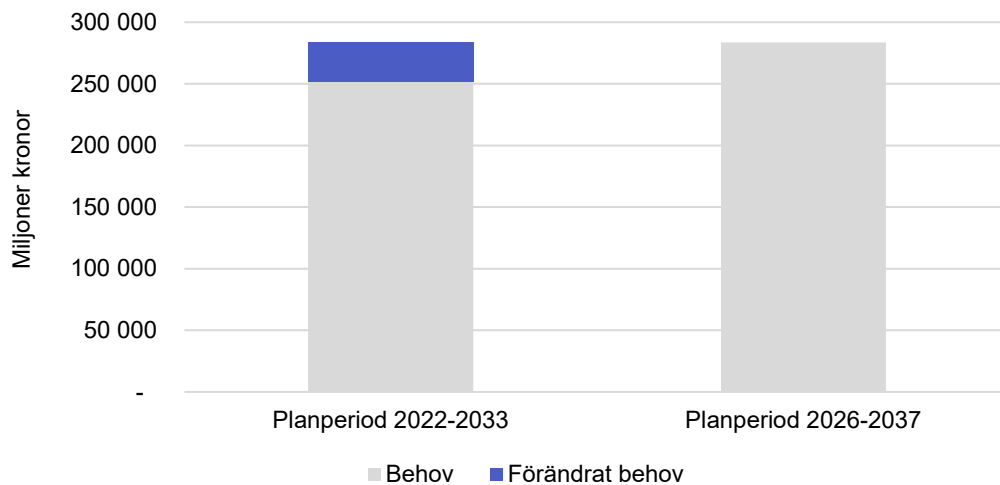


Figur 2.7. Förändrade behov för vidmakthållande av väg mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037.*

*Anm: Behov för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har summerats per teknikområde. Civil beredskap, klimatomställning och forskning och innovation är inte med i figuren, då behoven för dessa inte finns specificerade i bägge inriktningsunderlagen.

2.2 För järnväg har behoven för eftersatt underhåll ökat mest

I inriktningsunderlaget 2022–2033 uppgick de totala behoven för vidmakthållande av järnväg till 252 miljarder kronor. I inriktningsunderlaget 2026–2037 uppgick motsvarande behov till 284 miljarder kronor. Det är en ökning med 31,8 miljarder kronor, motsvarande 17 procent, se Figur 2.8.



Figur 2.8. Ekonomiskt behov för vidmakthållande av järnväg i inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037, samt skillnaden mellan dessa i miljoner kronor.

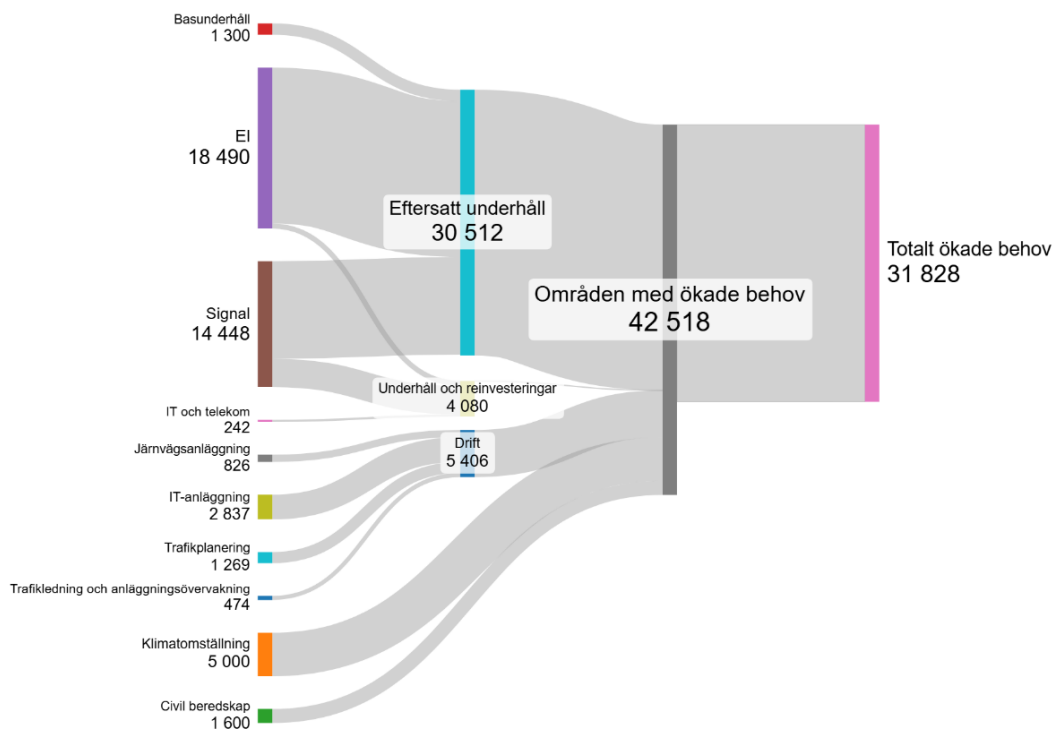
Figur 2.9 visar de områden där behoven har ökat. Summeras ökningarna längst till vänster i Figur 2.9 motsvarar de 46,5 miljarder kronor. Att summan av ökningarna längst till vänster är större än den totala ökningen beror på att det också finns områden där behoven minskat jämfört med inriktningsunderlaget 2022–2033, se Figur 2.10. Som vi skrev i avsnitt 2.1 anser vi att analysen av de förändrade behoven blir bättre om vi fokuserar på förändringarna av behoven längst ut till vänster i Figur 2.9 och Figur 2.10, det vill säga teknikområdena inom underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll och delområdena inom drift.

Det största bidraget till de ökade behoven kommer från ett ökat eftersatt underhåll, motsvarande 30,5 miljarder kronor (en ökning motsvarande 67 procent).²¹ De största ökningarna inom det eftersatta underhållet finns inom teknikområdena el och signal. Där har ökningarna varit stora både i absoluta och relativa termer, 17,9 miljarder kronor (192 procent) respektive 11,2 miljarder kronor (158 procent).

Även inom driftområdet har behoven ökat (5,4 miljarder kronor, 14 procent). Delområdena IT-anläggning och Trafikplanering har ökat med 32 procent vardera, även om ökningen i kronor är ungefär dubbelt så stor för IT-anläggningen som för Trafikplaneringen. Även behoven för delområdena Trafikledning och anläggningsövervakning samt järnvägsanläggning har ökat, om än inte lika mycket.

Det totala behovet för underhåll och reinvesteringar har inte ökat, utan i stället minskat med 5,7 miljarder kronor (minus 4 procent). Men det finns vissa teknikområden där kostnaderna ökat. Det är främst signal (3,2 miljarder kronor, 19 procent), men även el (0,6 miljarder kronor, 4 procent) och it och telekom (0,2 miljarder kronor, 19 procent).

²¹ Baserat på prisomräkning av uppgifter i (Trafikverket 2020) och jämfört med (Trafikverket 2024b).



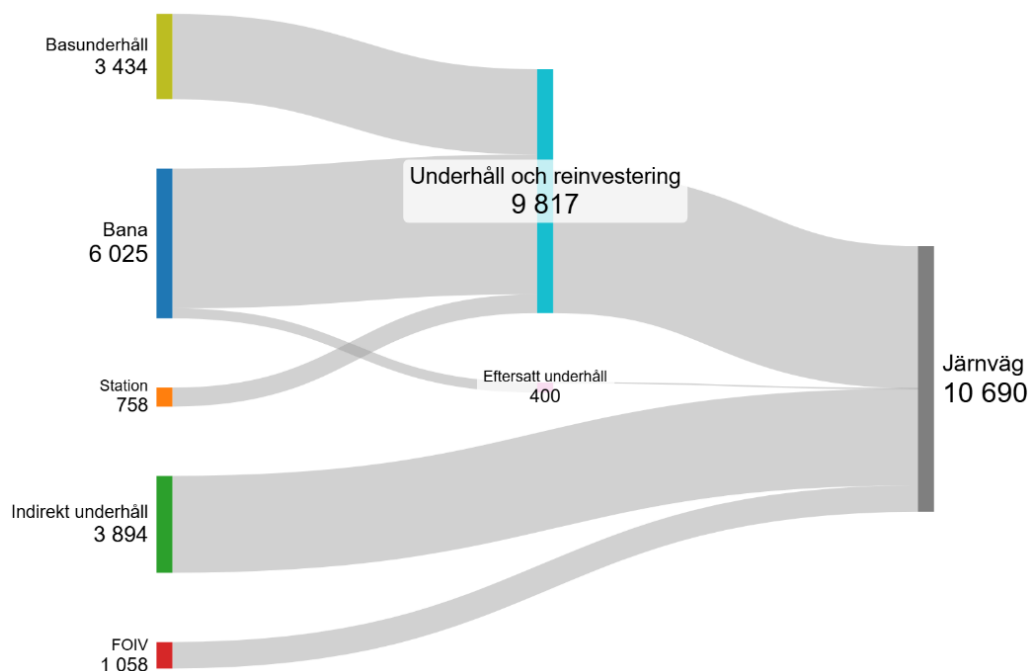
Figur 2.9. Ökade behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 i miljoner kronor. Enbart ökningar längst till vänster och därefter ökningarna med hänsyn tagen till att det också finns områden som minskar.

Figur 2.10 visar de områden där de behoven har minskat mellan inriktningsunderlaget 2022–2032 och inriktningsunderlaget 2026–2037. Det är framför allt inom teknikområdesgruppen bana där behoven har minskat både för underhåll och reinvesteringar (5,6 miljarder kronor, minus 15 procent) och för eftersatt underhåll (0,4 miljarder kronor, minus 1 procent).

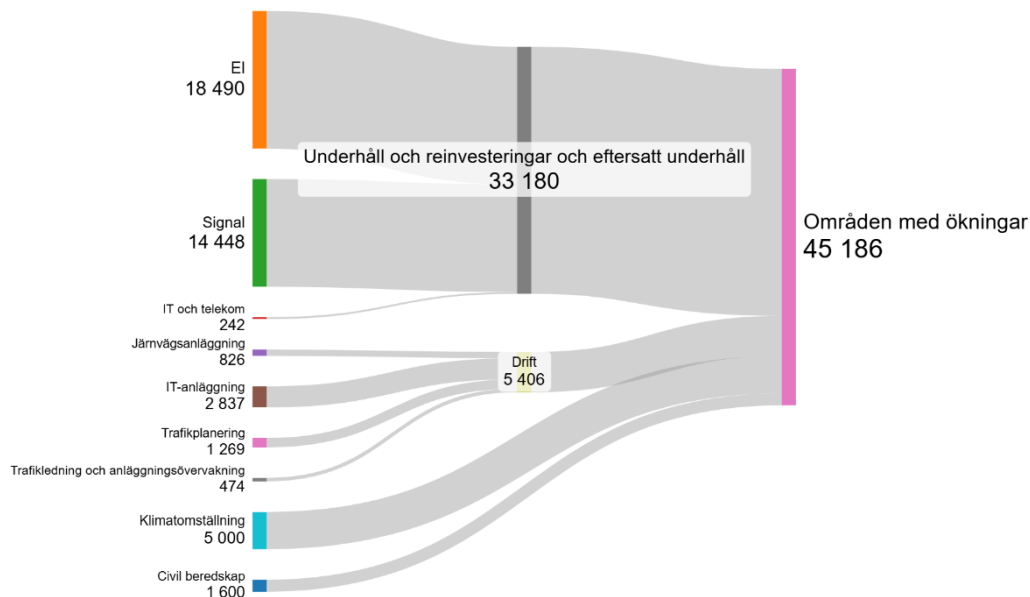
Men det finns även minskade behov för basunderhåll inom området underhåll och reinvesteringar (3,4 miljarder kronor, minus 4 procent) och för indirekt underhåll (3,9 miljarder kronor, minus 31 procent). I inriktningsunderlaget 2026–2037 redovisas inte forskning och innovation som ett behov under vidmakthållande och utgör därför en minskning med cirka 1 miljard kronor.

Även behovet av underhåll och reinvesteringar av teknikområdet station har minskat cirka 1 miljard kronor, vilket motsvarar en relativt stor minskning med 72 procent. Summan av minskningarna längst till vänster i Figur 2.10 är större än minskningen till höger. Det beror på att vi också har tagit hänsyn till att det finns områden där behoven ökat.

Vi bedömer att behoven för underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll inom ett teknikområde påverkar varandra och att förståelsen av ändrade behov därmed blir bättre om de analyseras tillsammans.



Figur 2.10. Minskade behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 i miljoner kronor. Enbart minskningar längst till vänster och därefter minskningar med hänsyn tagen till att det också finns områden som ökar.



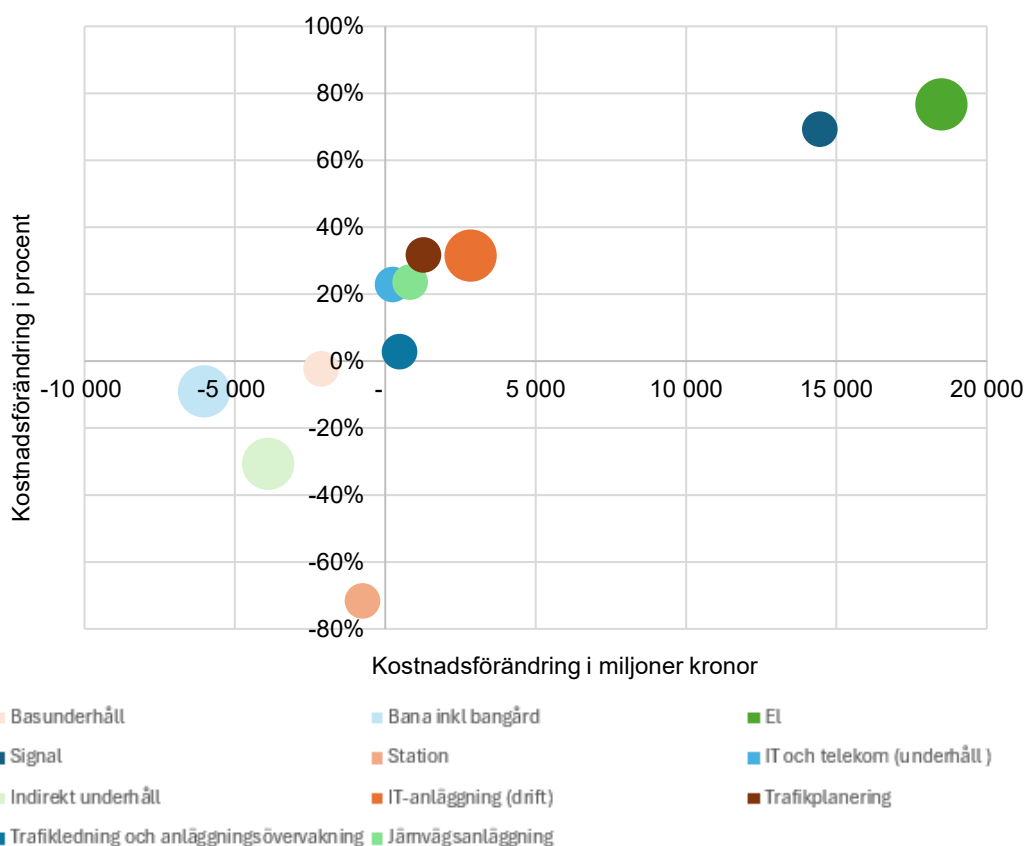
Figur 2.11. Ökade behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 i miljoner kronor omräknade med KPI-KS, där underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll analyserats tillsammans. Endast öknings finns med i figuren.

I Figur 2.11 visas de ökade behoven, där behoven per teknikområde är summan av förändringen mellan underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll. Summeras ökningarna för respektive teknikområde och delområden samt behoven för klimatomställning och civil beredskap längst till vänster i Figur 2.11 motsvarar de 45,2 miljarder kronor. Det är 1,3 miljarder kronor mindre än i Figur 2.9. Att ökningarna blir mindre beror på att finns ett ökat eftersatt underhåll för basunderhållet på järnvägen, samtidigt som behoven för basunderhåll inom området underhåll och reinvesteringar har minskat.

En skillnad mellan Figur 2.9 och Figur 2.11 är att Figur 2.11 inte tar hänsyn till att det också finns områden där behoven minskat. Ökningarna till väster i Figur 2.11 blir därmed lika stora som summan till höger i figuren.

Figur 2.12 visar de förändrade behoven mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och 2026–2037 i miljoner kronor på den horisontella axeln och i procent på den vertikala axeln. Eftersatt underhåll och underhåll och reinvesteringar har, liksom i Figur 2.11, summerats per teknikområde. Här synliggörs att de största absoluta och relativa kostnadsökningarna är för teknikområdena el och signal. Därefter kommer kostnadsökningar för IT-anläggningen och trafikplanering inom driften.

Den största relativa minskningen står teknikområdet station för och den största minskningen i kronor kommer från teknikområdet bana.



Figur 2.12. Kostnadsförändringar för vidmakthållande av järnväg mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037.*

*Anm: Kostnader för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har summerats per teknikområde. Civil beredskap, klimatomställning och forskning och innovation är inte med i figuren, då behoven för dessa inte finns specificerade i bägge inriktningsunderlagen.

2.3 Sammanfattande kommentar

Sedan förra inriktningsplaneringen har de sammanlagda ekonomiska behoven ökat knappt 39 respektive 32 miljarder kronor för vidmakthållande av järnvägssystemet och vägsystemet. Det motsvarar ökningarna på omkring 15 procent på väg och 17 procent på järnväg.

Om vi i stället väljer att enbart summera de teknikområden och delområden samt behov för klimatomställning och civilt försvar som har haft ökade behov, uppgår ökningen till 44 miljarder kronor för väg och 45,2 järnväg. Dessa siffror avser när behoven underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll för respektive teknikområde beräknats tillsammans. Underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll inom respektive teknikområde påverkar varandra och vi anser därför att analysen blir mer korrekt om vi ser till behoven tillsammans.

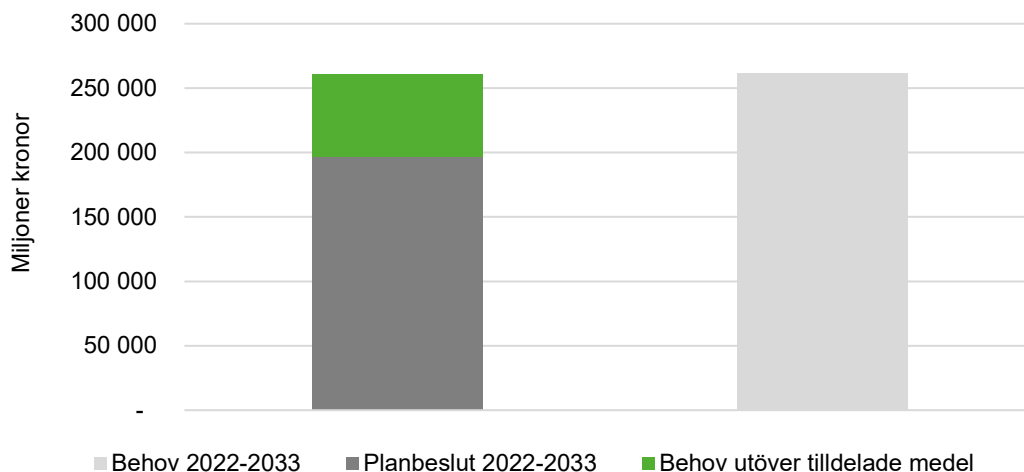
På vägsidan kommer ökningen främst från ett ökade behov av underhåll och reinvesteringar, där basunderhåll står för den största ökningen, motsvarande 12,6 miljarder kronor eller 26 procent. Den största relativa ökningen, när underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll betraktas tillsammans, är för delområdet vägnära IT-anläggning inom drift, där behoven ökat 79 procent. Stora relativa ökningarna av behoven finns också för delområdet riskreducerande åtgärder inom området bärighet och för teknikområdet IT och övrig verksamhet som ökat med 51 respektive 42 procent.

På järnvägssidan kommer de största ökningarna av behoven från eftersatt underhåll från både i absoluta och relativa termer. Ökningen av det totala eftersatta underhållet på järnväg är 30,5 miljarder kronor motsvarande 67 procent. Den största ökningen både i kronor och procent, när underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll betraktas tillsammans, är för teknikområdena el och signal. Här har behoven ökat med 77 procent respektive 69 procent. I absoluta termer står också drift, bland annat IT-anläggningen, och klimatomställning för förhållandevis stora ökningarna av behoven.

3 Kan skillnaden mellan behov och medel i föregående planperiod förklara de ökade behoven?

I vår första redovisning av uppdraget att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll konstaterade vi att anslag för vidmakthållande av väg och järnväg enligt Trafikverket inte räcker för att upprätthålla anläggningarnas funktionalitet.²² Trafikverket skriver att det är den främsta orsaken till att kostnaderna för vidmakthållande överstiger de ekonomiska ramarna i gällande plan, både för väg och järnväg.²³ I detta kapitel undersöker vi om de ökade behoven vi beskrivit i kapitel 2 skulle kunna förklaras av att de beslutade medlen i planomgången 2022–2033 var mindre än de ekonomiska behov som Trafikverket beskrev i inriktningsplaneringen 2022–2033.

De ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg under planperioden 2022–2033 beräknades av Trafikverket att uppgå till 261 miljarder kronor. 197 miljarder kronor för vidmakthållande av väg tilldelades i planbeslutet, det vill säga 64 miljarder kronor lägre än de behov Trafikverket identifierat, se Figur 3.1.

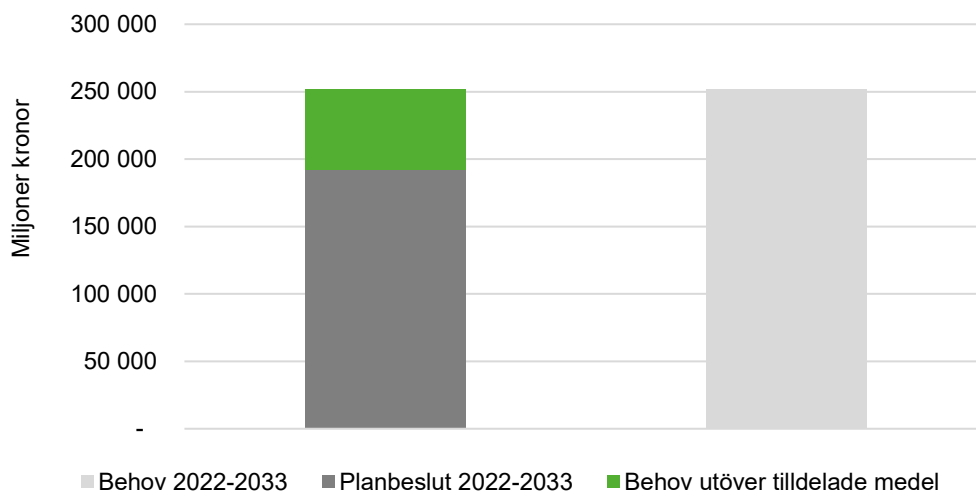


Figur 3.1. Behov för vidmakthållande av väg i inriktningsunderlaget 2022–2033, ekonomiska ramar i planbeslutet 2022–2033 och skillnaden däremellan i miljarder kronor.

Behoven för vidmakthållande av järnvägssystemet under planperioden 2022–2033 beräknades av Trafikverket uppgå till 252 miljarder kronor. 192 miljarder kronor (inklusive banavgifter) tilldelades i planbeslutet för perioden 2022–2033. Det vill säga 60 miljarder kronor mindre än de behov Trafikverket identifierat, se Figur 3.2.

²² (Trafikanalys 2024) sid. 83.

²³ (Trafikverket 2024b) sid. 5.



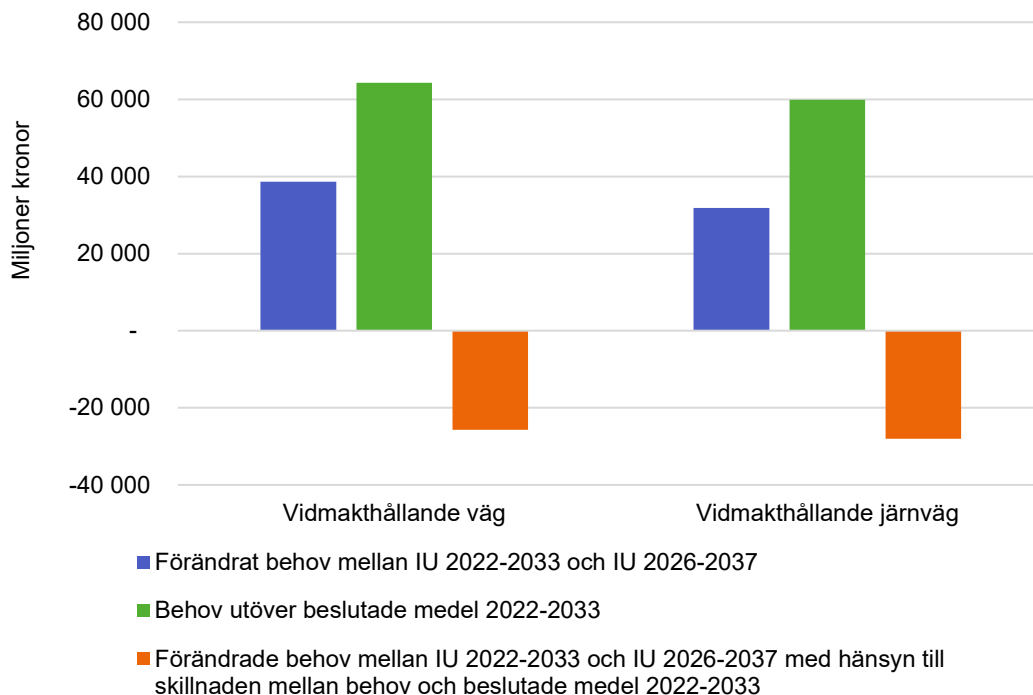
Figur 3.2. Behov för vidmakthållande av järnväg i inriktningsunderlaget 2022–2033, ekonomiska ramar i planbeslutet 2022–2033 och skillnaden däremellan i miljoner kronor.

I Figur 3.3 jämförs förändringen av behov mellan inriktningsunderlagen för perioderna 2022–2033 och 2026–2037, skillnaden mellan behov och beslutade medel i för perioden 2022–2033 samt de förändrade behoven mellan planperioderna med hänsyn tagen till skillnaden mellan behov och beslutade medel i tidigare plan för vidmakthållande av väg och järnväg. Som vi har konstaterat i Figur 2.3 och Figur 2.8 har kostnaderna ökat närmare 39 miljarder kronor för vidmakthållande av väg och 32 miljarder kronor för vidmakthållande av järnväg, vilket motsvaras av de positiva lila staplarna i Figur 3.3. Det är samma ökning (lila staplar) som vi ser i Figur 2.3 och Figur 2.8.

De ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg och järnväg var större än beslutade medel för planperioden 2022–2033, vilket motsvaras av de positiva gröna staplarna i Figur 3.3. Det är samma skillnad mellan behov och beslutade medel som syns i Figur 3.1 och Figur 3.2.

Kostnadsökningarna för vidmakthållande (de lila staplarna) är lägre än skillnaden mellan ekonomiska behov och beslutade medel (de gröna staplarna). Det innebär att behoven mellan planperioderna har ökat mindre än skillnaden mellan behov och tilldelade medel i föregående planperiod. I Figur 3.3 motsvarar det av de negativa orangea staplarna. De är framräknade genom att ta det ökade behovet mellan planperioderna (39 respektive 32 miljarder kronor) minus skillnaden mellan behov och tilldelade medel (64 respektive 60 miljarder kronor). Tar vi hänsyn till att de beslutade medlen var lägre än behoven i föregående planperiod, ser vi minskade behov motsvarande 25,6 miljarder för väg och 28 miljarder på järnväg. Dessa minskningar motsvaras således av de negativa orangea staplarna i Figur 3.3.

På denna övergripande nivå skulle det med andra ord kunna argumenteras för att de ökade behoven för vidmakthållande av infrastrukturen beror på att tidigare anslag inte varit tillräckliga. Som vi har argumenterat för i kapitel 2 osynliggör en analys på denna övergripande nivå att det finns både ökade och minskade behov. I avsnitt 3.1 och avsnitt 3.2 beskriver vi hur behoven per teknikområde och delområde har utvecklats mellan planperioderna med hänsyn till skillnaden beslutade medel och behov i föregående planperiod.



Figur 3.3. Förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, ekonomiska behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel för perioden 2022–2033 för vidmakthållande av väg och järnväg.

3.1 Skillnaden mellan behov och medel för vidmakthållande av väg i föregående plan skulle kunna förklara en del av de ökade behoven mellan planomgångarna

Behoven för vidmakthållande av väg består som vi tidigare beskrivit av flera områden. I Figur 3.4 jämförs behoven mellan inriktningsunderlagen för perioderna 2022–2033 och 2026–2037, skillnaden mellan behov och beslutade medel i för perioden 2022–2033, samt de förändrade behoven mellan planperioderna med hänsyn tagen till skillnaden i tidigare plan, uppdelat för dessa områden, med undantag för civil beredskap, klimatomställning och forskning och innovation. De senare områdena är inte med i analyserna då behoven för dessa inte redovisats i bägge planperioderna.

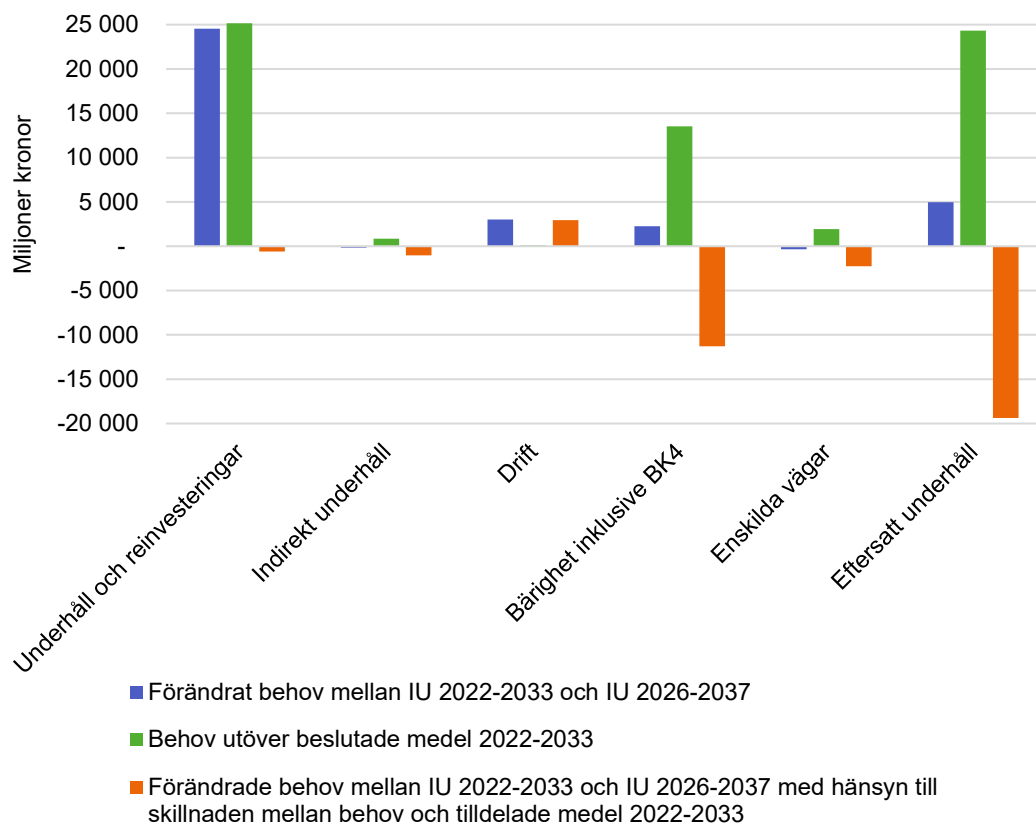
Som vi konstaterat i kapitel 2.1 har behoven för underhåll och reinvesteringar, drift, bärighet inklusive BK4, klimatomställning och eftersatt underhåll ökat, vilket motsvaras av positiva lila staplar i Figur 3.4. För indirekt underhåll och enskilda vägar har vi sett minskade behov, vilket ger negativa lila staplar i samma figur. De gröna staplarna visar på behoven utöver beslutade medel i planen för åren 2022–2033. De orangea staplarna visar på det förändrade behovet mellan planomgångarna med hänsyn till skillnaden mellan beslutade medel och behov i den tidigare planomgången. Om de orangea staplarna är positiva har behoven ökat mer än skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan. Det innebär att de ökade behoven inte kan förklaras av att Trafikverket tidigare fått för lite medel för vidmakthållande.

Om de orangea staplarna är negativa har behoven ökat mindre än tidigare skillnad mellan behov och beslutade medel. Det innebär att eventuella ökade behov möjligtvis skulle kunna förklaras av att Trafikverket fått för låga anslag för att vidmakthålla infrastrukturen.

För drift syns knappt den gröna stapeln. Det beror på att behov och beslutade medel var relativt lika stora. Trots att behoven inte var större än de beslutade medlen i föregående plan har behoven för drift ökat (positiv orange stapel).

För underhåll och reinvesteringar har ökningen av behov varit mindre än skillnaden mellan behoven och beslutade medel i planen för åren 2022–2033. Det samma gäller för bärighet och eftersatt underhåll, vilket syns som negativa orangea staplar i Figur 3.4.

För indirekt underhåll och enskilda vägar har behoven minskat (negativa lila staplar) trots att de fått mindre beslutade medel än de identifierade behoven under perioden 2022–2033.



Figur 3.4. Förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel 2022–2033 för vidmakthållande av vägsystemet.*

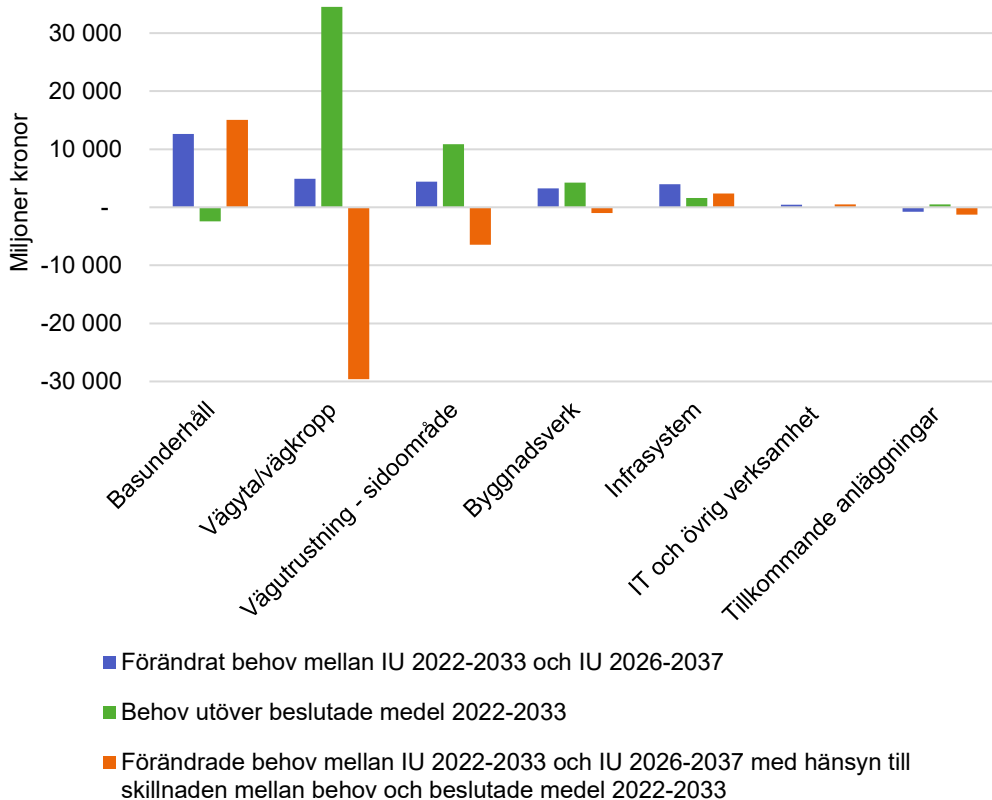
*Anm: Civil beredskap, klimatomställning och forskning och innovation är inte med i figuren, då behoven för dessa inte finns specificerade i bägge inriktningsunderlagen.

I Figur 3.5 har underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll per teknikområde summerats. Vår förståelse av det eftersatta underhållet är att det påverkas av vilket underhåll och vilka reinvesteringar som görs och att det därför är lämpligare att analysera dessa behov tillsammans. På motsvarande sätt som i Figur 3.4 motsvarar de lila staplarna ökningen av behov mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037, de gröna staplarna behoven utöver beslutade medel i planen 2022–2033 och de orangea

staplarna förändringen av behov mellan planperioderna med hänsyn skillnaden mellan behov och beslutade medel i tidigare plan.

Som vi konstaterade i Figur 3.4 har behoven för både underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll som helhet ökat mindre mellan planperioderna än skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan. När vi bryter ner underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll på teknikområden kan vi se att ökningen varit mindre än skillnaden mellan behov och beslutade medel i vissa teknikområden, men att andra teknikområden har haft ökade behov mellan planomgångarna även med hänsyn till skillnaden mellan beslutade medel och behov i tidigare plan.

De teknikområden där vi kan se en ökning är basunderhåll, infrasystem och IT och övrig verksamhet. För basunderhållet beslutades mer medel än behoven Trafikverket uppgett (negativ grön stapel), trots det har behoven 2026–2037 ökat ytterligare. Det samma gäller IT och övrig verksamhet. Till infrasystem beslutats visserligen mindre medel än de behov Trafikverket hade specificerat i inriktningsplaneringen 2022–2033, men ökningen mellan planomgångarna var större än skillnaden mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033.



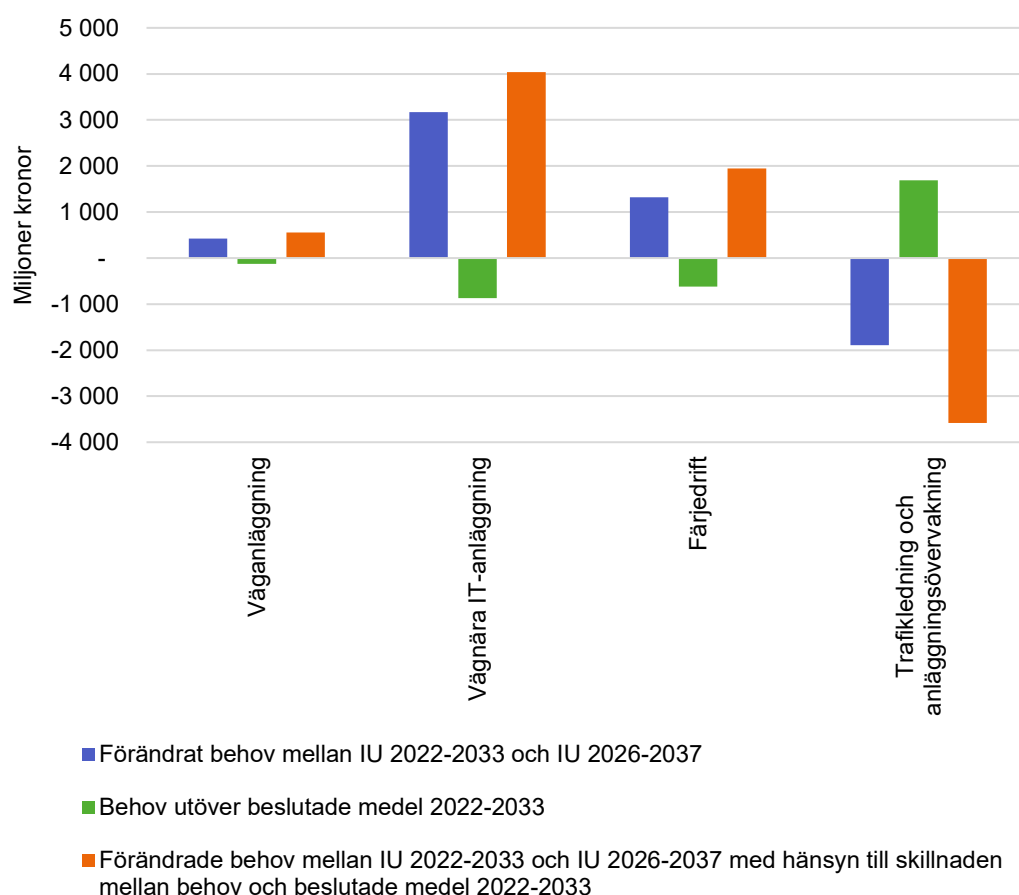
Figur 3.5. Förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 för underhåll, reinvesteringar och eftersatt underhåll för vägsystemet per teknikområdesgrupp.

Teknikområdena vägyta/väggkropp, vägutrustning – sidoområde och byggnadsverk fick alla mindre medel än identifierade behov för planperioden 2022–2033 (positiv grön stapel). Behoven inom dessa områden har ökat till inriktningsplaneringen 2026–2037, men mindre än skillnaden mellan behov och beslutade medel för perioden 2022–2033. Särskilt tydligt är detta för teknikområdet vägyta/väggkropp. Med hänsyn till tidigare skillnad mellan behov och

beslutade medel, är behoven i inriktningsunderlaget för 2026–2037 nästan 30 miljarder kronor lägre än föregående planomgång.

Figur 3.6 visar förändringen av behoven mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel planomgången 2022–2033 och förändrade behov mellan planperioderna med hänsyn skillnaden mellan behov och beslutade medel i tidigare plan för driftkostnader. Här kan vi se att delområdena väganläggning, vägnära IT-anläggning och färjedrift fick mer medel än identifierade behov i planomgången 2022–2033 (negativa gröna staplar). Områdena har ändå haft ökade behov (lila staplar), vilket resulterat i en än större ökning med hänsyn till skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan (orangea staplar).

För trafikledning och anläggningsövervakning ser vi ett motsatt mönster. Medlen som tilldelades för perioden 2022–2033 var lägre än behoven (grön positiv stapel), trots det har behoven minskat (negativ lila stapel). Minskningen blir än större (negativ orange stapel) om vi tar hänsyn till att behoven var större än de beslutade medlen den föregående planperioden.

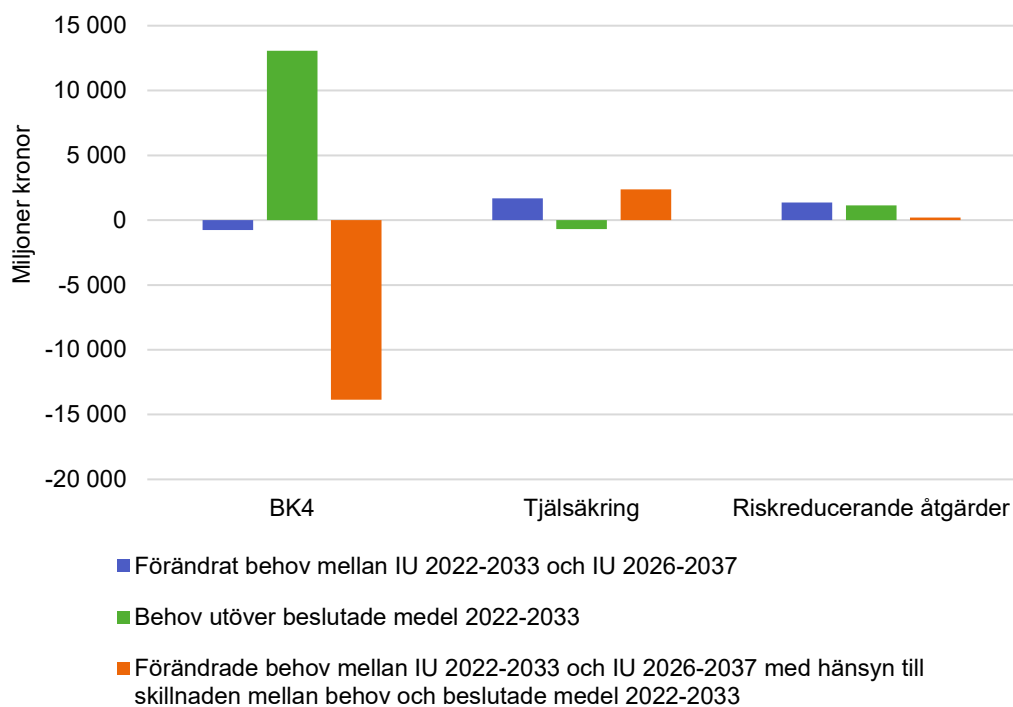


Figur 3.6 Förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan behov och tilldelade medel 2022–2033 för behov inom drift.

Figur 3.7 visar förändrade behov mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel planomgången 2022–2033 och förändrade behov mellan planperioderna med hänsyn skillnaden mellan behov och beslutade medel i tidigare plan för bärighet och BK4. För detta område har behoven som helhet ökat mindre än skillnaden mellan behoven och beslutade medel i tidigare plan (se Figur 3.4). Det beror främst på att behoven utöver beslutade medel för BK4 var relativt stora (positive grön stapel) i planomgången 2022–

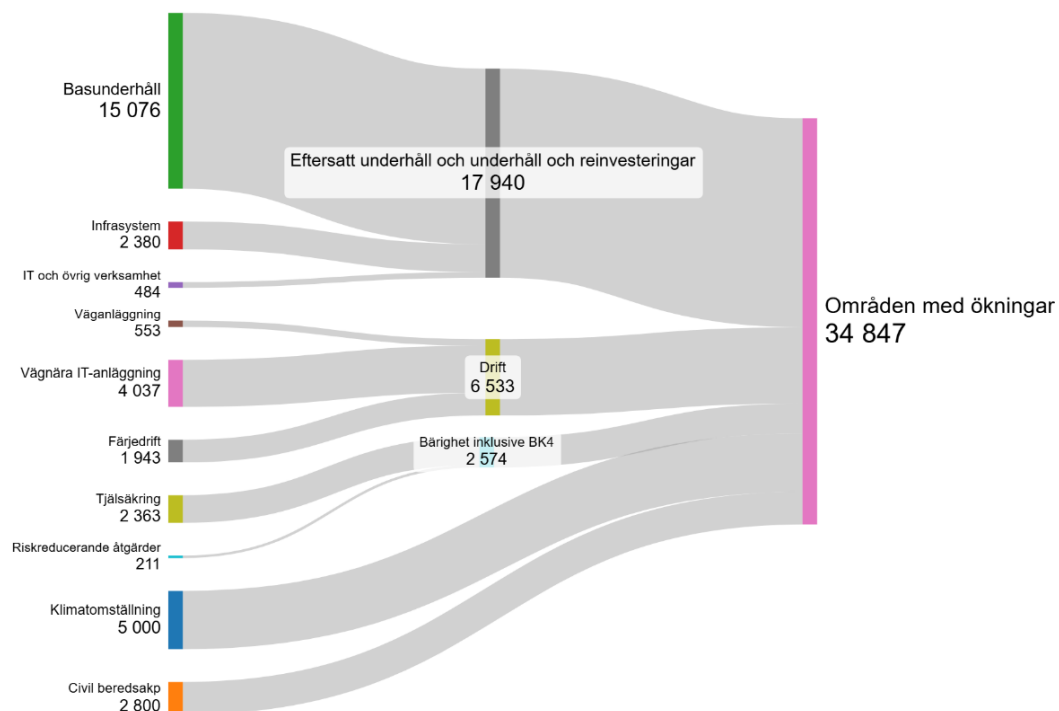
2033 och att behoven för området är lägre i planperioden 2026–2037 (negativ lila stapel), vilket gör att behoven minskat avsevärt när hänsyn tas till skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan (negativ orange stapel).

För delområdet tjälsäkring har behoven ökat (positiv lila stapel), trots att behoven inte var större än de beslutade medlen i föregående plan (negativ grön stapel). Riskreducerande åtgärder fick mindre medel än identifierade behov i föregående plan (positiv grön stapel). Behoven för perioden 2026–2037 har ökat mer än skillnaden mellan behov och beslutade medel (positiv lila stapel). Det innebär att tidigare skillnad mellan behov och beslutade medel inte rakt av kan förklara hela ökningen vi ser till perioden 2026–2037. I kapitel 5 för vi diskussionen vidare om ökningen av behoven för basunderhåll i relation till eftersatt underhåll.



Figur 3.7. Förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 för behov inom bärighet och BK4.

Figur 3.8 visar de områden där behoven har ökat mer mellan planperioderna än skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan. Summan av ökningarna längst till vänster i figuren uppgår till 34,8 miljarder kronor. Det är 20 procent mindre än motsvarande summa i Figur 2.6. Det innebär att 80 procent av de ökade behoven mellan planperioderna inte kan förklaras av skillnaden mellan beslutade medel och behov i föregående planperiod. Även om de ökade behoven vi visade på i avsnitt 2.1 som helhet är mindre än skillnaden mellan behov och medel för föregående planperiod, kan inte denna skillnad förklara de ökade behoven inom alla områden.

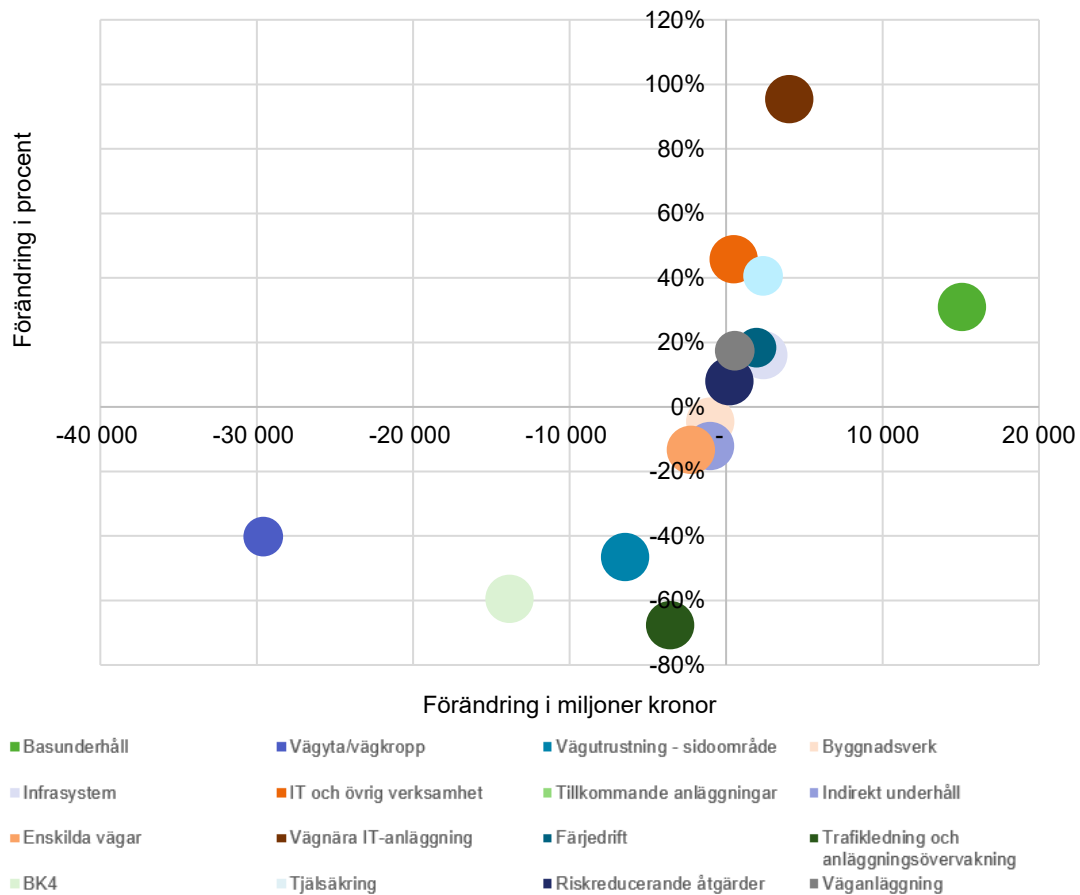


Figur 3.8. Ökade behov för vidmakthållande av vägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 med hänsyn tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 i miljoner kronor. Underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har analyserats tillsammans. Endast ökningar finns med i figuren.

I Figur 2.7 visade förändrade behov i procent och miljoner kronor mellan planperioderna 2022–2033 och 2026–2037. Figur 3.9 visar på motsvarande sätt de förändrade behoven mellan planperioderna, men med hänsyn tagen till skillnaden mellan behov och beslutade medel för planperioden 2022–2033. De områden som ligger i den övre högra kvadranten är sådana där vi sett en ökning av behoven mellan planperioderna än vad som skulle kunna förklaras av att behoven var större än beslutade medel i planperioden 2022–2033.

Två delposter sticker ut, där ökningarna varit extra stora. Det ena är de ökade behoven för basunderhållet, 15 miljarder kronor med hänsyn tagen till att området tilldelades mer medel än identifierade ekonomiska behov för perioden 2022–2033. Det andra är den stora relativa ökningen på 95 procent för vagnära IT-anläggning (ett delområde inom drift). Även i absoluta tal är ökningen för vagnära IT-anläggning stor, motsvarande 4 miljarder kronor med hänsyn tagen till att området fick mer medel än identifierat behov för planperioden 2022–2033.

Behoven för teknikområdena vägutrustning – sidoområde, vägyta/väggkropp och byggnadsverk har flyttat sig från den övre högra kvadranten till den nedre vänstra kvadranten. Det innebär att det inte går att utesluta att ökningarna inom dessa områden skulle kunna förklaras av att behoven var större än de tilldelade medlen i planperioden 2022–2033.



Figur 3.9. Förändrade behov för vidmakthållande av väg mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037 med hänsyn tagen till skillnaden mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033.*

*Anm: Kostnader där vi inte har haft uppgifter från både inriktningsplaneringen 2022–2033 och 2026–2037 är inte med i figuren. Kostnader per teknikområde inkluderar både underhåll och reinvestering och eftersatt underhåll.

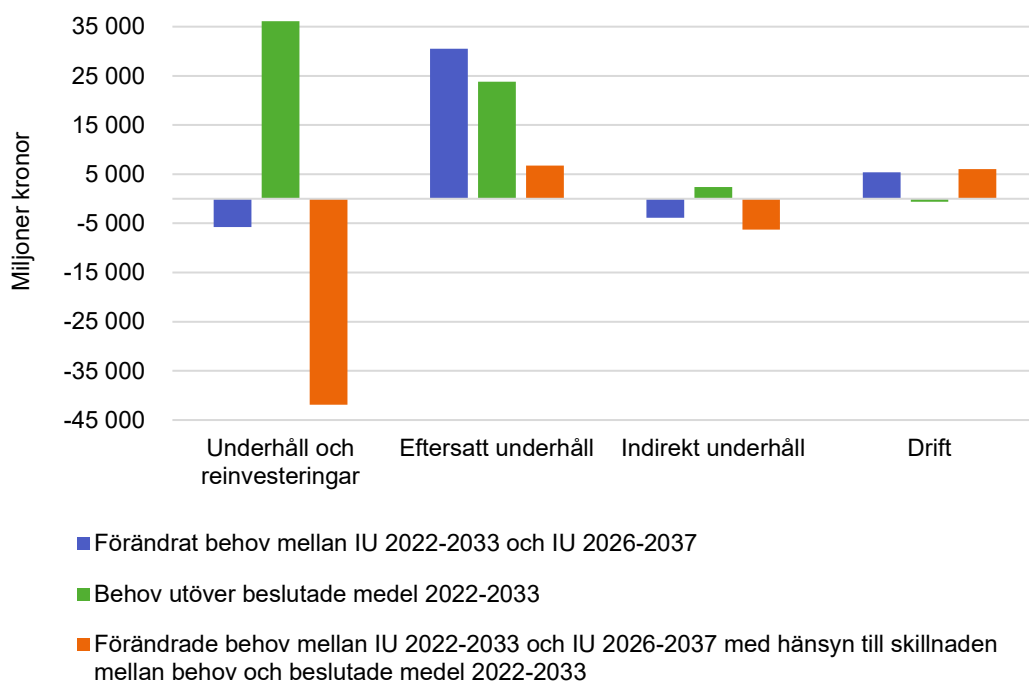
3.2 Skillnaden mellan behov och medel för vidmakthållande av järnväg i föregående plan skulle kunna förklara en del av de ökade behoven mellan planomgångarna

Behoven för vidmakthållande av järnväg består som vi tidigare beskrivit av flera områden. I Figur 3.10 jämförs behoven mellan inriktningsunderlagen, skillnaden mellan behov och beslutade medel för planperioden 2022–2033, samt förändrade behov mellan inriktningsunderlagen med hänsyn tagen till skillnaden mellan behov och beslutade medel i den tidigare planen för dessa områden. Civil beredskap, klimatomställning och forskning och innovation ingår inte. Som vi konstaterat i avsnitt 2.2 har behoven ökat för eftersatt underhåll och drift, samtidigt som det har tillkommit behov för klimatomställning och civil beredskap och vi har sett minskade behov för underhåll och reinvesteringar samt indirekt underhåll. För underhåll och

reinvesteringar och indirekt underhåll var behoven större än de beslutade medlen för perioden 2022–2033 (positiva gröna staplar). Trots det har behoven till inriktningsunderlaget 2026–2037 minskat (negativa orange staplar).

För det eftersatta underhållet var behoven också större än beslutade medel för perioden 2022–2033. För det eftersatta underhållet har behoven i inriktningsunderlaget 2026–2037 ökat jämfört med tidigare plan (positiv lila stapel). Ökningen är dock större (positiv orange stapel) än skillnaden behov och medel för perioden 2022–2033.

Driften av järnvägen tilldelades mer medel än identifierade behov för perioden 2022–2033 (negativ grön stapel). Trots det har behoven ökat till inriktningsunderlaget 2026–2037 (positiv lila stapel).



Figur 3.10. Förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrat behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnaden mellan behov och beslutade medel 2022–2033 för vidmakthållande av järnvägssystemet.*

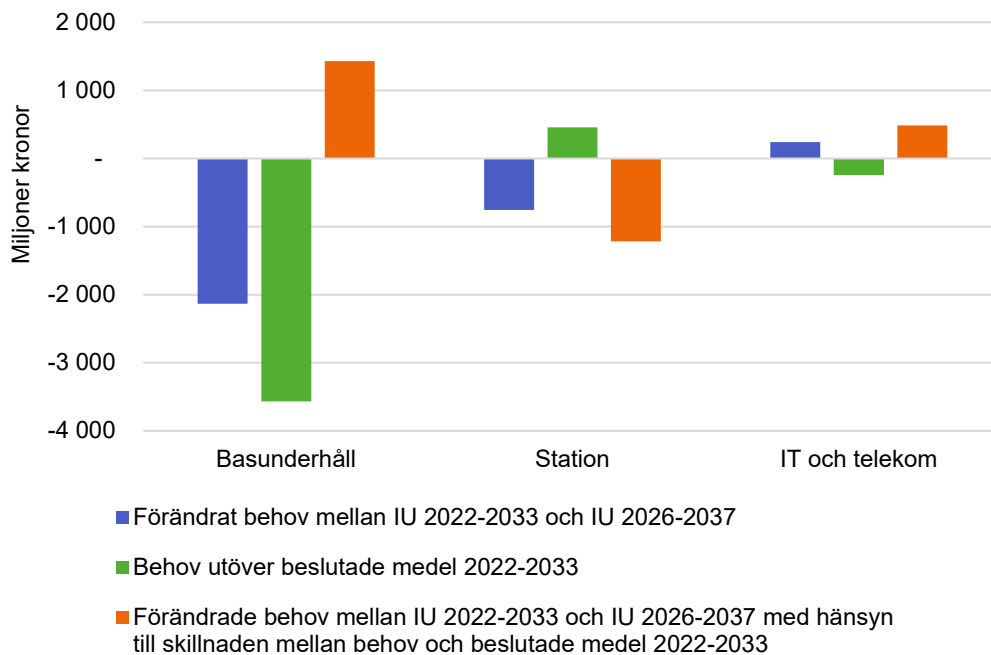
*Anm: Civil beredskap, klimatomställning och forskning och innovation är inte med i figuren, då behoven för dessa inte finns specificerade i bägge inriktningsunderlagen.

Slås kostnaden för eftersatt underhåll och underhåll och reinvesteringar samman motsvarade den 206 miljarder kronor för planperioden 2022–2033. Beslutade medel för samma period var 145 miljarder kronor. Skillnaden mellan behov och beslutade medel för eftersatt underhåll och underhåll och reinvesteringar var därmed drygt 60 miljarder kronor. Mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037 ökade behoven för eftersatt underhåll och reinvesteringar med 24,3 miljarder kronor, det vill säga betydligt mindre än skillnaden mellan behov och medel i föregående plan.

Vi bedömer att utvecklingen av behov för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll påverkar varandra och att de därför bäst analyseras tillsammans per teknikområde. I inriktningsunderlaget för 2026–2037 framkommer att Trafikverket fått 21,7 miljarder kronor för eftersatt underhåll på järnvägen.²⁴ Det framkommer dock inte hur dessa medel fördelats

²⁴ (Trafikverket 2024b) sid. 90.

mellan teknikområden. För teknikområdena station, IT och telekom samt basunderhåll fanns inget eftersatt underhåll år 2022. I Figur 3.11 visas behov av underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll, jämfört det med beslutade medel per teknikområde. Vi utgår från att de medel som avsatts för eftersatt underhåll inte har använts inom teknikområdena station, IT och telekom samt basunderhåll i och med att de inte hade något eftersatt underhåll år 2022.



Figur 3.11. Förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 för eftersatt underhåll och underhåll och reinvesteringar av järnvägssystemet per teknikområde.

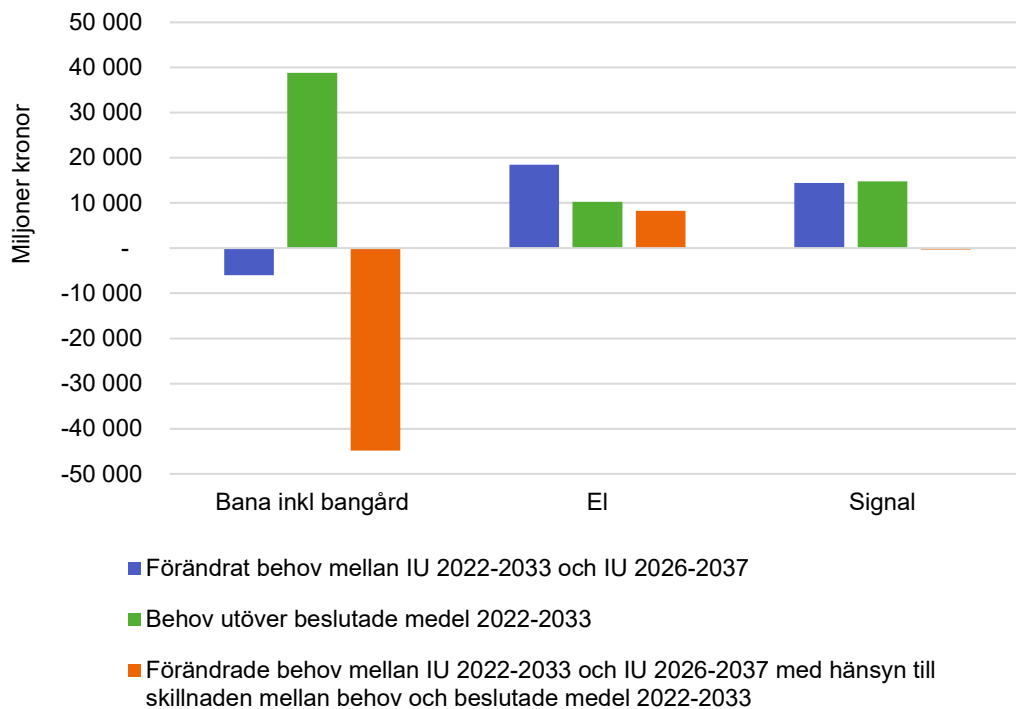
Teknikområdet IT och telekom fick mer medel än identifierade behov (negativ grön stapel). Här ökade behoven ändå till inriktningsplaneringen 2026–2037 (positiv lila stapel), vilket leder till en än större ökning av behoven med hänsyn till tidigare skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan (positiv orange stapel).

För teknikområdet station var utvecklingen motsatt. Teknikområdet fick mindre medel än identifierade behov i planen 2022–2033 (positiv grön stapel). Trots det minskade behoven till inriktningsplaneringen 2026–2037 (negativ lila stapel). Vilket innebär att behoven minskade än mer med hänsyn tagen till skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan (negativ orange stapel).

Basunderhållet fick mer medel än identifierade behov 2022–2033 (negativ grön stapel). Behovet för perioden 2026–2037 var mindre än för behoven 2022–2033 (negativ lila stapel), men minskningen var mindre än skillnaden mellan behov och medel 2022–2033, vilket innebär att behoven med hänsyn till tidigare skillnad mellan behov och beslutade medel har ökat (positiv orange stapel).

I inriktningsunderlaget för 2026–2037 framkommer att 21,7 miljarder kronor använts för eftersatt underhåll, men inte för vilka teknikområden. Dessa uppgifter har vi i stället fått direkt från Trafikverket.²⁵ I Figur 3.9 visas utvecklingen av behoven för dessa tre teknikområden där vi tagit hänsyn både till underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll.

²⁵ (Trafikverket 2025b)

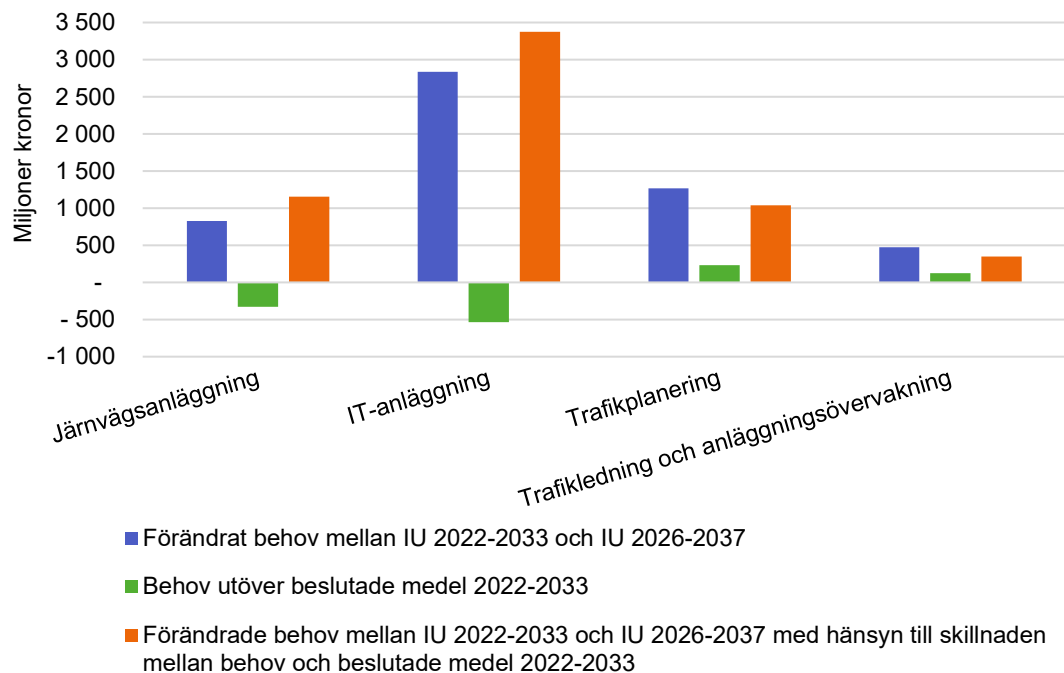


Figur 3.12. Förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 för eftersatt underhåll och underhåll och reinvesteringar av järnvägssystemet per teknikområde.

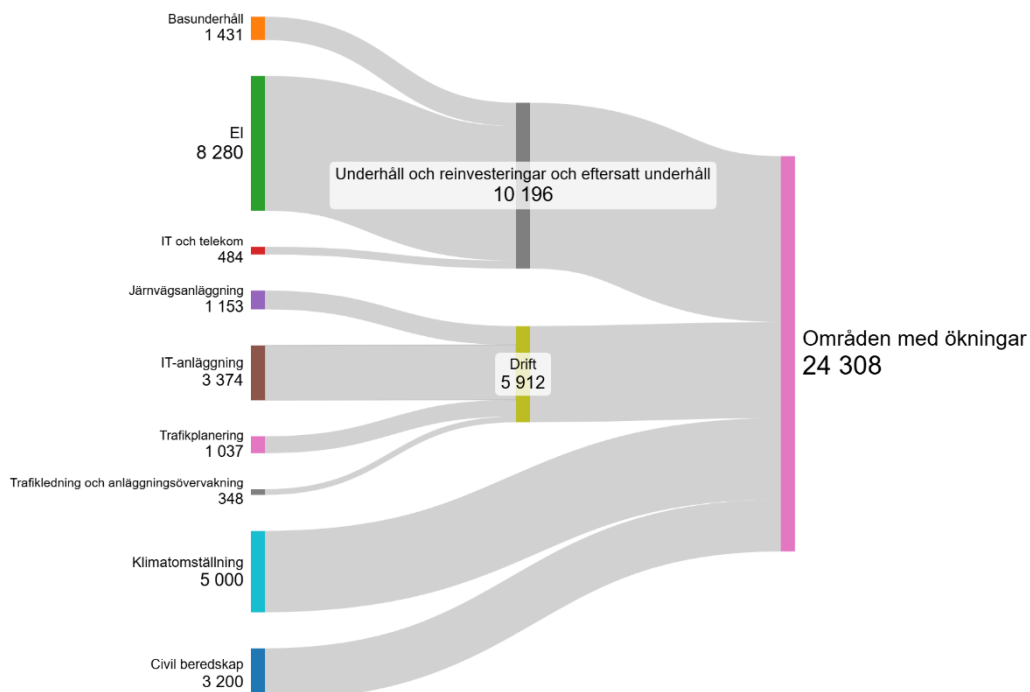
Teknikområdena el och signal tilldelades mindre medel än identifierade behov under perioden 2022–2033 (positiva gröna staplar). För el och signal har behoven ökat till inriktningsplaneringen 2026–2037 (positiva lila staplar). För teknikområdet signal är ökningen mindre än skillnaden mellan behov och beslutade medel i tidigare plan (negativa orange stapel). För teknikområdet el är ökningen större än skillnaden mellan behov och beslutade medel i tidigare plan (positiv orange stapel).

Även teknikområdena bana fick mindre medel än identifierade behov för perioden 2022–2033 (positiv grön stapel). Trots det minskade de uppskattade behoven i inriktningsunderlaget 2026–2037 (negativa lila staplar), vilket leder till att behoven med hänsyn till skillnaden mellan beslutade medel och behov i föregående plan minskat än mer (negativ orange stapel).

Som vi konstaterade ovan har behoven för drift ökat trots att de beslutade medlen för år 2022–2033 var mer än de identifierade behoven. Studerar vi delområdena inom driften ser vi att det var delområdena IT-anläggning och järnvägsanläggning som fick mer medel än identifierade behov (negativ grön stapel i Figur 3.13). Trots det har behoven för delområdena IT-anläggning och järnvägsanläggning ökat. Trafikplanering och trafikledning och anläggningsövervakning fick mindre medel än identifierade behov (positiv grön stapel). För dessa områden har behoven ökat och ökningen är större än skillnaden mellan behov och medel i föregående plan (positiva orangea staplar).



Figur 3.13. Förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 och 2026–2037, behov utöver beslutade medel 2022–2033, samt förändrade behov mellan inriktningsunderlagen 2022–2033 med hänsyn tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 för drift av järnvägssystemet.

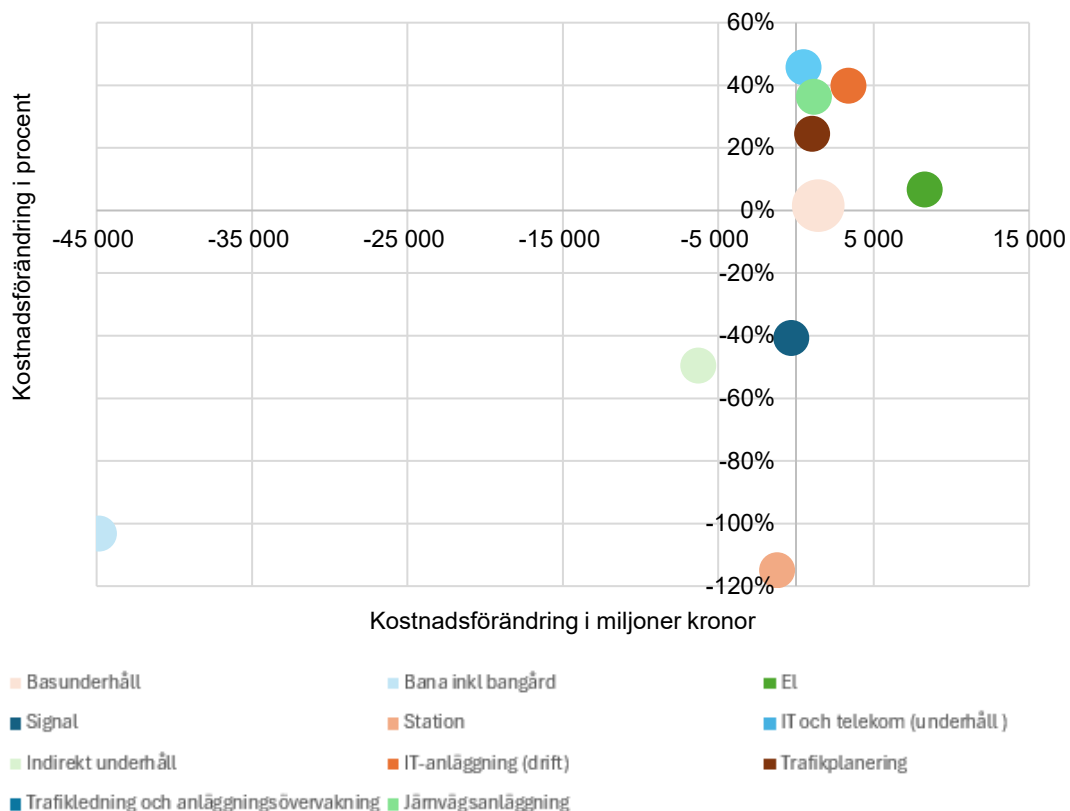


Figur 3.14. Ökade behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 med hänsyntagen tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 i miljoner kronor. Underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har analyserats tillsammans. Endast ökningsar finns med i figuren.

Liksom på väg är ökningen av behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen på en övergripande nivå mindre än skillnaden mellan behov och beslutade medel i planen 2022–

2033. Samtidigt finns det, liksom på vägsidan, ökningarna som inte kan förklaras helt och hållet skillnaden mellan behov och beslutade medel i planen 2022–2033, se Figur 3.14. Summan av ökningarna längst till vänster i figuren uppgår till 24,3 miljarder kronor. Det är 46 procent mindre än motsvarande summa i Figur 2.11. Det innebär att 54 procent av de ökade behoven mellan planperioderna inte kan förklaras av skillnaden mellan beslutade medel och behov i föregående planperiod.

Figur 3.15 visar förändrade behov i miljoner kronor på den horisontella axeln och i procent på den vertikala axeln. Vi ser att det är behov för el som ökat mest i absoluta termer. IT och telekom (underhåll) och IT-anläggningen (drift) har ökat mest i relativa termer, 46 respektive 40 procent. Behoven för teknikområdet bana har minskat mest i miljoner kronor och i procent. Jämfört med Figur 2.7 har behoven för basunderhåll förflyttats från en minskning i den nedre vänstra kvadranten till en ökning i övre högra kvadranten. Detta eftersom basunderhållet tilldelades mer medel än identifierat behov i planen 2022–2033 och att de minskade behovet mellan planomgångarna var mindre än skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan. Teknikområdet signal har gjort motsatt resa, från att ha varit en ökning i övre högra kvadranten i Figur 2.7 till en minskning i nedre i nedre vänstra kvadranten i Figur 3.15.



Figur 3.15. Förändrade behov mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037 med hänsyn tagen till skillnaden mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033.*

*Anm: Områden där vi inte har haft uppgifter om behov från både inriktningsplaneringen 2022–2033 och 2026–2037 är inte med i figuren.

3.3 Sammanfattande kommentar

De ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg- och järnvägsinfrastrukturen från inriktningsunderlagen för planperioden 2022–2033 till inriktningsunderlagen för planperioden 2026–2037, som vi beskrivit i kapitel 2, är på en övergripande nivå mindre än skillnaden mellan ekonomiska behov och ekonomiska ramar för planperioden 2022–2033. Det finns ändå ökning av behov som är större än skillnad mellan behov och beslutade medel och därmed inte helt kan förklaras av denna skillnad.

På vägsidan kan 80 procent av de ökade behoven i längst till vänster i Figur 2.6 inte förklaras av skillnaden mellan behov och beslutade medel i för perioden 2022–2033. Det gäller behov för teknikområdena basunderhåll, infrsystem, IT och övrig verksamhet, delområdena väganläggning, vägnära IT-anläggning, färjedrift, tjälsäkring och riskreducerande åtgärder samt klimatomställning och civil beredskap tillsammans motsvarande 34,8 miljarder kronor.

Det finns också teknikområden där vi inte kan utesluta att de ökade behoven skulle kunna förklaras av att behoven var större än beslutade medel för planperioden 2022–2033. Det gäller teknikområdena vägutrustning – sidoområde, vägyta/väggropp och byggnadsverk.

I detta kapitel har vi inte studerat andra orsaker till ökade behov än skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan. Vi har inte heller undersökt samband mellan ökade behov inom olika teknikområden. Det skulle möjligtvis kunna gå att hävda att behoven för basunderhåll på väg är beroende av statusen på anläggningen och det eftersatta underhållet på andra områden och att ökningen vi ser av basunderhållet beror på detta. Det eftersatta underhållet på väg har både ökat (teknikområdena byggnadsverk, vägutrustning- sidoområde samt infrsystem) och minskat (vägyta/väggropp). På järnvägssidan har vi däremot sett motsatt utveckling, behoven för basunderhåll har minskat, trots ett ökat eftersatt underhåll.

På järnvägssidan finns också ökade behov som inte kan förklaras av skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan. 56 procent av de ökade behoven kan inte förklaras av skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan. De områden där de ökade behoven består trots hänsyn till skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan är teknikområdena basunderhåll, el och IT och telekom och delområdena järnvägsanläggning, IT-anläggning, trafikplanering och trafikledning och anläggningsövervakning samt IT samt behov för klimatomställning och civil beredskap. Tillsammans motsvarar de ökade behoven för dessa områden 24,3 miljarder kronor.

Utifrån detta kan vi säga behoven har ökat med 59 (34,8 + 24,3) miljarder kronor som inte kan förklaras av att underhållsmedlen har varit lägre än vad som krävts för att hålla infrastrukturen i gott skick.



4 Kan en ökad prisbild på marknaden förklara kostnadsökningarna för vidmakthållande?

Förutom att förklara kostnadsökningarna med att behoven för vidmakthållande varit större än tilldelade medel hänvisar Trafikverket till en ökad prisbild som en förklaring till ökade kostnader.²⁶ Ett sätt att undersöka detta är att använda Trafikverkets driftkostnadsindex när vi räknar upp behoven från inriktningsplaneringen 2022–2033, i stället för KPI-KS som vi använde i kapitel 2. Riksrevisionen har tidigare lyft att användning av specifika infrastrukturindex vid jämförelse av plankostnad och faktisk byggkostnad kan vara problematisk då det kan dölja prisökningar.²⁷ Riksrevisionen menar också att det kan bidra till kostnadsökningar när specifika infrastrukturindex används för indexreglering av entreprenadkontrakt.²⁸ Trafikanalys konstaterade att det inte är oproblematiskt att använda branschindex i vår första delredovisning av uppdraget att granska och följa upp Trafikverkets arbete med kostnadskontroll. En aspekt är att Trafikverket är en stor beställare och själva har möjlighet att påverka bygg- och anläggningsmarknaden.²⁹ Trots dessa invändningar mot att använda specifika branschindex anser vi att det är belysande att se hur mycket av de förändrade behoven, som vi beskrivit i kapitel 2, som skulle kunna förklaras av kostnadsökningar i branschen. För att undersöka det har vi räknat upp de behoven som angavs i inriktningsunderlaget 2022–2033 från prisnivå 2017–02 med hjälp av Trafikverkets infrastrukturindex.³⁰ Infrastrukturindexet innehåller 4 index, investeringsindex och driftindex för väghållning respektive banhållning.

4.1 Ökade kostnader för vidmakthållande - även med hänsyn till ökad prisbild

I kapitel 2 räknade vi upp kostnaderna från inriktningsplaneringen 2022–2033 med KPI-KS motsvarande 5,8 procent. Använder vi driftindex för väghållning ska behoven från inriktningsplaneringen 2022–2033 räknas upp med 8,3 procent.

När vi räknat upp de ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg i inriktningsunderlaget 2022–2033 med driftindex för väghållning uppgår de totala behoven till närmare 268 miljarder kronor, att jämföra med 261 miljarder kronor omräknat med KPI-KS. I inriktningsunderlaget 2026–2037 uppgick motsvarande behov till miljarder kronor.

Uppräknat med driftindex för väghållning ökade de ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg som helhet 32,3 miljarder kronor. Detta är lägre än de 38,6 miljarder kronor i ökning

²⁶ (Trafikverket 2024b) sid. 5.

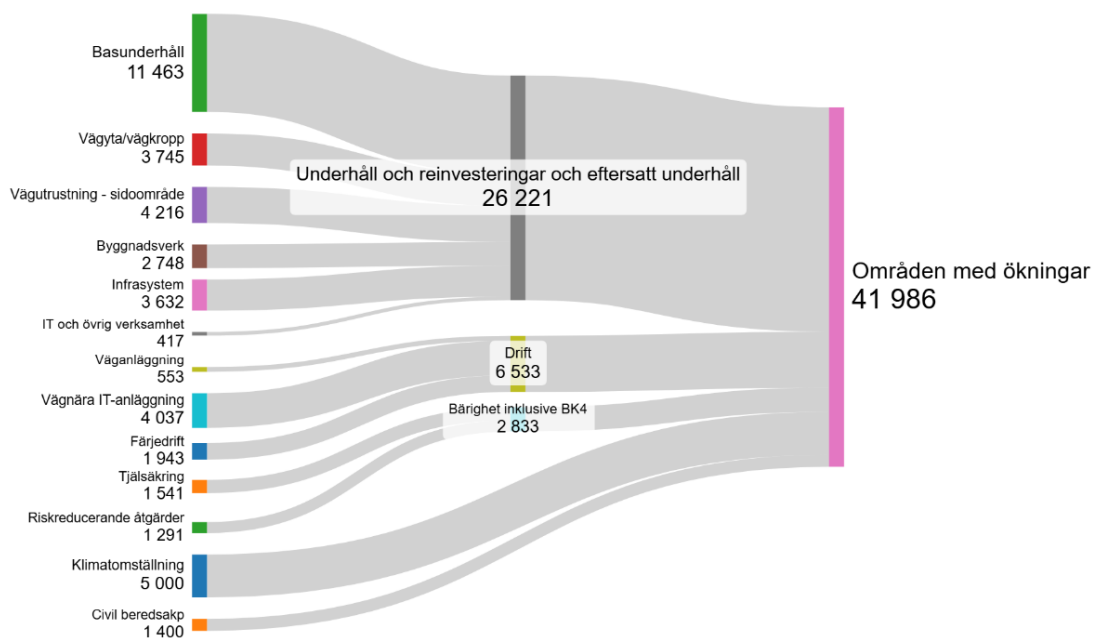
²⁷ (Riksrevisionen 2010) sid. 33–37.

²⁸ (Riksrevisionen 2010) sid. 51–52.

²⁹ (Trafikanalys 2024) sid. 45–46.

³⁰ (Trafikverket 2025c) Vi har först räknat upp kostnaderna från (Trafikverket 2020) från prisnivå 2017-02 till prisnivå 2020-06 med KPI-KS, för att få fram kostnaden för 2020 när inriktningsunderlaget togs fram. Därefter har vi räknat upp kostnaderna från 2020-06 till 2023-06 med driftindex, för att få kostnaderna i motsvarande prisnivå som i (Trafikverket 2024b). Slutligen har vi räknat ner kostnaderna från 2023-06 till 2021-02 med KPI-KS för att kunna jämföra kostnaderna i prisnivå 2021-02.

som vi fick fram i kapitel 2 med prisnivåomräkning med KPI-KS, men fortfarande en rejäl ökning. Figur 4.1 visar de ökade behoven inom respektive delområde för vidmakthållande av väg beräknat med driftindex. Liksom i Figur 2.6, där prisnivån är omräknad med KPI-KS, summerar behoven till vänster i Figur 4.1 till mer än ökningen för vidmakthållande som helhet. Det är samma områden som ökat i Figur 4.1 som i Figur 2.6, men ökningarna är något mindre och summerar till 42 miljarder kronor. Det är 4 procent mindre än i Figur 2.6. Det innebär att en ökad prisbild på marknaden skulle kunna förklara 4 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av väg och att 96 procent av ökningen inte kan förklaras av en ökad prisbild på marknaden.



Figur 4.1. Ökade behov för vidmakthållande av vägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 i miljoner kronor omräknade med driftindex väghållning. Endast ökning finns med i figuren.

Driftindexet för banhållning har ökat 24,7 procent. Det är betydligt mer än KPI-KS och driftindexet för väghållning. Varför driftindexet för banhållning har ökat så pass mycket är en intressant fråga, men ligger utanför vad vi har möjlighet att undersöka i denna promemoria.

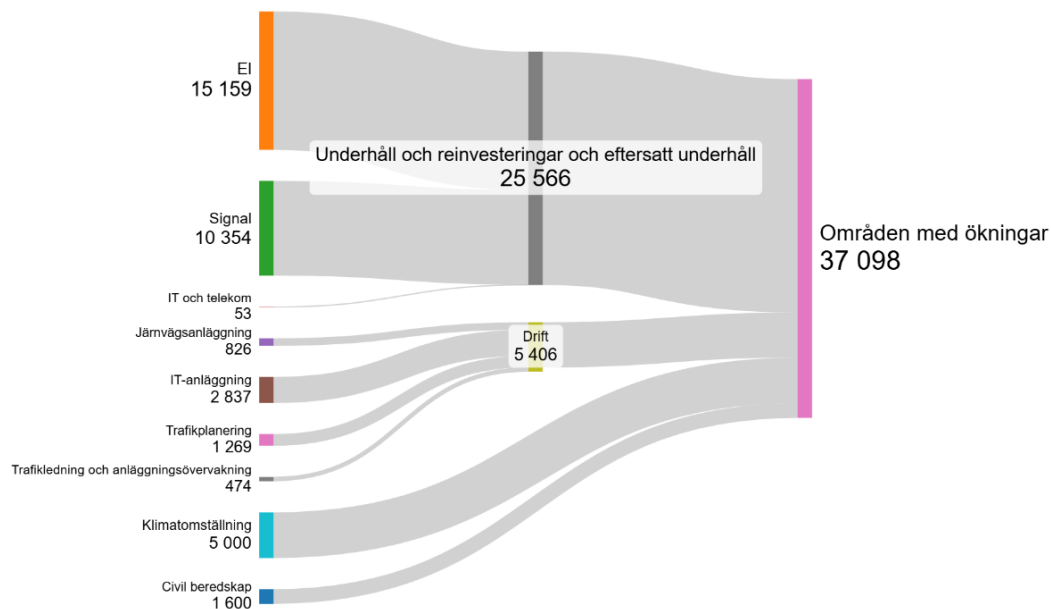
När vi räknat upp de ekonomiska behoven för vidmakthållande av järnväg i inriktningsunderlaget 2022–2033 med driftindex för banhållning uppgår de totala behoven till närmare 297 miljarder kronor, att jämföra med 252 miljarder kronor omräknat med KPI-KS. I inriktningsunderlaget 2026–2037 uppgick motsvarande behov till 284 miljarder kronor.

När behoven från inriktningsunderlaget 2022–2033 räknas upp med driftindex för banhållning blir ökningen mellan planomgångarna som helhet 13,3 miljarder kronor, betydligt lägre än ökningen på 31,8 miljarder kronor vi redovisat i kapitel 2.

Figur 4.2 visar ökningarna av behoven för vidmakthållande av järnväg beräknat med driftindex. Behoven till vänster i Figur 4.2 summerar till 37,6 miljarder kronor. Motsvarande ökning av behoven i Figur 2.11 var 45,2 miljarder kronor. Det är samma områden i Figur 4.2 och Figur 2.11, men ökningarna är mindre beräknat med driftindex för banhållning.

Beräknat med driftindex minskar summan av de ökade behoven 7,6 miljarder kronor, motsvarande 17 procent. Det innebär att 17 procent av ökningen av de ekonomiska behoven

möjligtvis skulle kunna förklaras av en ökad prisbild på marknaden, men att resterande 83 procent av ökningen inte kan förklaras av ökat pris på marknaden.

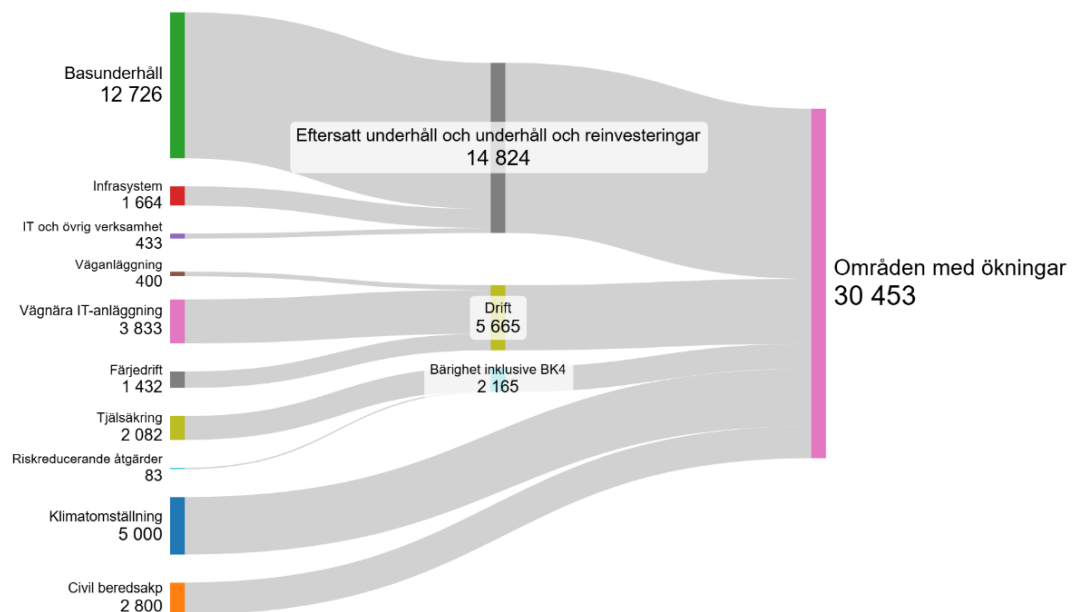


Figur 4.2. Kostnadsökningar för vidmakthållande av järnvägsinfra-strukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktnings-underlaget 2026–2037 i prisnivå 2021–02 i miljoner kronor omräknade med driftindex banhållning. Endast ökning är finns med i figuren.

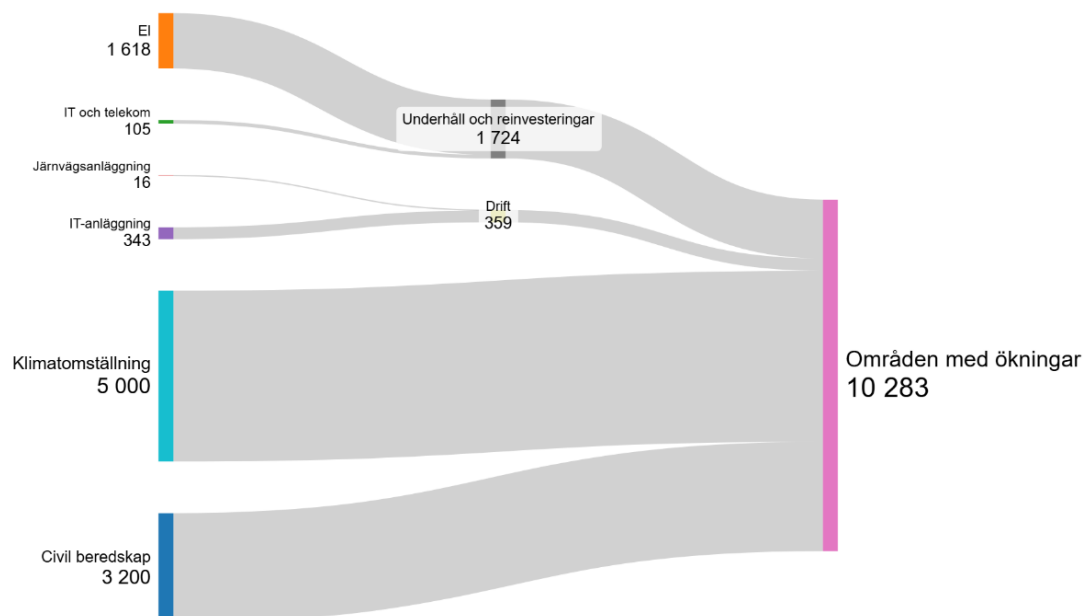
4.2 Ökade kostnader – trots hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och tilldelade medel

I avsnitt 3.1 analyserade vi förändringen av behoven mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och 2026–2037 med hänsyn till skillnaden mellan de ekonomiska behoven och beslutade medel för planperioden 2022–2033. Vi har gjort motsvarande beräkningar då behoven från inriktningsplaneringen 2022–2033 räknats upp med driftindex för väghållning. Eftersom planbeslutet är i prisnivå 2021–02, men behoven i inriktningsplaneringen 2022–2033 var uttryckta i prisnivå 2017–02, och vi nu räknar upp dem mer än med KPI-KS ökar behoven i förhållande till de ekonomiska ramarna. Det innebär att skillnaderna mellan behov och beslutade medel blir större. Trots det kan ingen av de ökade behov vi såg i avsnitt 3.1 helt och hållet förklaras av en ökad prisbild på marknaden. Det är samma områden med ökade behov vi ser i Figur 4.3 och Figur 3.8, men ökningarna är mindre, motsvarande 30,5 miljarder kronor.

Jämfört med de ökade behoven för vidmakthållande av väginfrastrukturen i Figur 2.6, utan hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan, är ökningen av behoven 30 procent lägre. Det innebär att 70 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av väginfrastrukturen inte kan förklaras av ökad prisbild eller skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan. Till 70 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av väg bör det alltså finnas andra orsaker och förklaringar.



Figur 4.3. Ökade behov för vidmakthållande av vägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 med hänsyntagen tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 i miljoner kronor. Behoven är uppräknade med driftindex för väghållning. Underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har analyserats tillsammans. Endast öknings finns med i figuren.



Figur 4.4. Ökade behov för vidmakthållande av järnvägsinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 med hänsyntagen tagen till skillnad mellan behov och beslutade medel 2022–2033 i miljoner kronor. Behoven är uppräknade med driftindex för banhållning. Underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll har analyserats tillsammans. Endast öknings finns med i figuren.

En större del av ökningen av behoven för att vidmakthålla järnvägen kan förklaras av ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan. Tre områden med ökade behov i Figur 3.8, där vi enbart tagit hänsyn till skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan, finns inte med i Figur 4.4. Det gäller basunderhåll, trafikplanering och trafikledning och anläggningsövervakning. Ökningen av behoven i Figur 4.4 motsvarar 10,3 miljarder kronor. Det är 77 procent mindre ökning i ökningarna av behoven i Figur 2.11, där vi inte tog hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan.

4.3 Sammanfattande kommentar

Ökad prisbild, mätt genom att de ekonomiska behoven från inriktningsplaneringen för planperioden 2022–2033 räknats upp med driftindex för väghållning respektive banhållning, skulle kunna förklara 4 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av väg och 17 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av järnväg. Att ha med sig vid tolkning av dessa resultat är att driftindex för väghållning och i synnerhet banhållning har ökat mer än KPI-KS och att användning av driftindex tidigare rönt viss kritik. Det är inte omöjligt att tänka sig att driftindex skulle kunna påverkas av Trafikverkets egen verksamhet. I så fall finns risken att vi förklarar de ökade behoven för vidmakthållande genom en ökad prisbild på marknaden, men att den ökade prisbildens i sin tur är beroende av Trafikverkets verksamhet.

Ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan skulle kunna förklara 30 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av väg och 77 procent av de ökade behoven för vidmakthållande av järnväg. För de områden där vi ser ökning av behoven även när vi tagit hänsyn till ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i föregående plan bör det finnas andra förklaringar till de ökade behoven. På vägsidan gäller det tre teknikområden; basunderhåll, infrastystem samt IT och övrig verksamhet, fem delområden inom drift och bärighet; väganläggning, vägnära IT-anläggning, färjedrift, tjälsäkring och riskreducerande åtgärder samt klimatomställning och civilt försvar. På järnvägssidan gäller det två teknikområden; el samt IT och telekom och två delområden inom drift; järnvägsanläggning och IT-anläggning.

5 Slutsatser och diskussion

Ökad prisbild och mindre beslutade medel i förhållande till de ekonomiska behoven i föregående plan kan inte förklara hela ökningen av behoven för att vidmakthålla väg och järnväg

Genom att studera de ekonomiska behoven för vidmakthållande i Trafikverkets inriktningsplanering för perioden 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037 kan vi konstatera att behoven för vidmakthållande som helhet har ökat, men att helheten består av delar där det både skett ökning och minskningar. De ökade ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg och järnväg på en övergripande nivå uppgår till 70 miljarder kronor, motsvarande en ökning om 15 procent för väg och 17 procent för järnväg. Ökningen är mindre än skillnaden mellan behov och beslutade medel för planperioden 2022–2033. På en övergripande nivå skulle det därmed gå att argumentera för att de ökade behoven skulle kunna förklaras av att tidigare anslag inte varit tillräckliga. Studerar vi ökningen av behoven på en finare nivå blir bilden mer nyanserad.

Vi har valt att analysera de områden där behoven ökat för sig, utan hänsyn till att behoven för andra områden också minskat. Syftet med detta är att vi vill lyfta fram områden med ökade behov och undersöka två möjliga förklaringar till dessa, nämligen ökad prisbild på marknaden och skillnad mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033. Om vi skulle analysera områden med ökade behov sammanslaget med områden med minskade behov, döljs hur mycket behoven för vissa områden faktiskt ökat genom att ökningarna skulle vägas samman med minskningar inom andra områden. Vidare har vi analyserat behoven av både underhåll och reinvesteringar, samt eftersatt underhåll för respektive teknikområde för väg och järnväg. Vi menar att underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll påverkar varandra och därför behöver analyseras ihop.

Tabell 5.1 visar hur mycket de ekonomiska behoven för vidmakthållande av väg och järnväg har ökat mellan inriktningsplaneringen 2022–2033 och inriktningsplaneringen 2026–2037, samt hur mycket av denna ökning som inte kan förklaras av skillnad mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033, ökad prisbild på marknaden eller en kombination av de två förklaringarna. Generellt kan en större andel av de ökade behoven för vidmakthållande av järnväg förklaras av ökad prisbild och skillnad mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033 än för vidmakthållande av väg. Framför allt skillnaden mellan behov och beslutade medel skulle kunna förklara en större del av ökningen för järnväg jämfört med väg.

Tabell 5.1. Ökade ekonomiska behov för vidmakthållande mellan inriktningsunderlaget för planperioden 2022–2033 och inriktningsunderlaget för planperioden 2026–2037, samt ökningar som inte kan förklaras av ökad prisbild och/eller skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel i planen 2022–2033*.

	Väg		Järnväg	
	Miljoner kronor	Procent	Miljoner kronor	Procent
Ökade ekonomiska behov	43 994		45 186	
<i>Ökade ekonomiska behov som inte kan förklaras av:</i>				
Skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel	34 847	80%	24 308	54%
Ökad prisbild	41 986	96%	37 572	83%
Ökad prisbild och skillnad mellan ekonomiska behov och beslutade medel	30 453	70%	10 283	23%

*Anm: Med ökning av behov avser vi summan av ökningarna de teknikområden och delområden där behoven ökat samt de ökade behoven för klimatomställning och civil beredskap, utan hänsyn till att behoven för andra områden minskat. Vidare bygg bygger analysen på att behoven för underhåll och reinvesteringar samt eftersatt underhåll analyserats tillsammans.

Ökad prisbild på marknaden kan tyckas vara orsak till ökade behov som Trafikverket inte har rådighet över. Det är dock tänkbart att Trafikverket som en stor inköpare skulle kunna påverka marknaden och därmed driftindexet. Användning av branschindex har därför tidigare kritiserats. När vi använt driftindex för banhållning blir uppräkningsfaktorn 24,7 procent, betydlig högre än KPI-KS på 5,8 procent eller driftindexet för väghållning på 8,3 procent. Ur ett kostnadskontrollsperspektiv hade det varit intressant att studera vidare om och i så fall i hur står utsträckning Trafikverket påverkar driftindex för väghållning och banhållningen, liksom andra orsaker till att driftindex ökat mer än prisutvecklingen i samhället generellt.

I denna promemoria har vi studerat utvecklingen av behov för att vidmakthålla transportinfrastrukturen mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037. Vi har alltså inte analyserat hur behoven har utvecklats sig över en längre tidsperiod. Det kan vara intressant att ha med sig att de ekonomiska behoven för att upprätthålla funktionaliteten i transportsystemet, enligt Trafikverket, ökade med ca 20 procent mellan planperioderna 2018–2029 och 2022–2033.³¹

I inriktningsunderlaget för perioden 2022–2033 skriver Trafikverket att de har "sett över behoven för att upprätthålla funktionaliteten i transportsystemet".³² I inriktningsunderlaget för 2026–2037 är utgångspunkten för de redovisade behoven att "bibehålla dagens funktionalitet" i väg- och järnvägsinfrastrukturen.³³ Inom ramen för denna promemoria har vi inte haft möjlighet att fördjupa oss i eventuella skillnader mellan förutsättningar som har varit gällande under framtagandet av inriktningsunderlaget 2022–2033 och 2026–2037 och vad som avses med "bibehålla dagens funktionalitet" jämfört med att "upprätthålla funktionaliteten i transportsystemet". I vår delredovisning 2025 av uppdraget att granska och följa upp Trafikverkets arbete med kostnadskontroll konstaterade vi att vissa centrala begrepp, så som dagens funktion och eftersatt underhåll, inte är så utförligt beskrivna i inriktningsunderlaget att det helt går att förstå vad de innebär.³⁴ Utan mått som beskriver det som ska uppnås, i form av

³¹ (Trafikverket 2020) sid. 4.

³² (Trafikverket 2020) sid. 4.

³³ (Trafikverket 2024b) sid. 9 och 37.

³⁴ (Trafikanalys 2025) sid. 38–39.

dagens funktion, är det svårt att avgöra om utvecklingen av behoven för vidmakthållande, skulle kunna förklaras av förändrade målsättningar för vad som ska uppnås.

Ökade behov för basunderhåll på väg, el på järnväg och IT-relaterade behov

För vissa teknikområden och delområden inom drift och bärighet har behoven ökat mer än prisbilden på marknaden och skillnaden mellan behov och tilldelade medel i planperioden 2022–2033. Dessa ökningar kan inte förklaras av att tidigare anslag inte räcker för att upprätthålla anläggningarnas funktionalitet eller av ökat pris på marknaden. I denna promemoria har vi inte haft möjlighet att studera vilka andra orsaker och förklaringar till de ökade behoven som kan finnas. Det är något som utifrån ett kostnadskontrollsperspektiv skulle kunna vara intressant att studera vidare. Däremot kan vi med hjälp av analyserna i denna promemoria konstatera för vilka teknikområden och delområden inom drift och bärighet som ökningarna av behoven har varit större än vad som kan förklaras av en ökad prisbild och skillnaden mellan behov och beslutade medel i föregående plan.

Den största ökningen av det ekonomiska behovet på väg är för basunderhållet. När hänsyn tas till ökad prisbild på marknaden och skillnaden mellan behov och tilldelade medel i planperioden 2022–2033 har behoven ökat med 12,7 miljarder kronor. En intressant observation är att utvecklingen för basunderhåll går åt olika håll för väg och järnväg. På väg står basunderhållet för den överlägset största ökningen av behoven. En tänkbar förklaring för att behoven för basunderhåll ökat skulle kunna vara att basunderhållet blir dyrare när det eftersatta underhållet ökar. För basunderhåll väg framför Trafikverket att basunderhållet blir dyrare att genomföra då standarden på väganläggningen har försämrats under åren som gått.³⁵ För basunderhåll järnväg framför Trafikverket att om basunderhållet inte utförs i tillräcklig omfattning uppstår ökade kostnader för felavhjälpning.³⁶

Om det är en korrekt förklaring till de ökade behoven har vi inte undersökt inom ramen för denna promemoria. Något som talar emot denna förklaringsmodell, är att det eftersatta underhållet på järnväg har ökat mer än för väg, men för järnväg sjunker behovet för basunderhållet.

Det teknikområde som haft störst ökning av behoven på järnvägssidan är el. Vi har inte i denna promemoria studerat varför, men en tänkbar förklaring är att mycket av el-infrastrukturen når en ålder där underhåll krävs i de fyra tillkommande åren i den nya planperioden, det vill säga åren 2033–2037.³⁷

Både på vägsidan och på järnvägssidan ser vi ökade behov för teknikområden och delområden som innehåller informationsteknologi. Det är här de största relativa ökningarna finns. På vägsidan handlar det om delområdet vägnära IT-anläggning (ökning med 88 procent) och teknikområdena IT och övrig verksamhet (ökning med 40 procent) och infrasytem (ökning med 11 procent). På järnvägssidan har behoven för delområdet IT-anläggning ökat med 10 procent och teknikområdet IT och telekom med 3 procent. I ett samhälle som går mot alltmer digitalisering och är det rimligt att tänka sig att även infrastrukturen blir mer digitaliserad och att behoven på området kommer öka än mer. Ur ett kostnadskontrollsperspektiv skulle det vara intressant att studera dessa områden vidare och undersöka orsakerna till de ökade behoven.

³⁵ (Trafikverket 2024b) sid. 10 och 12.

³⁶ (Trafikverket 2024b) sid. 40.

³⁷ Förklaringen framfördes av representanter för Underhåll järnväg på Trafikverket på möte med Trafikanalys 2025-06-04 och beskrivs även i (Trafikverket 2024b) sid. 45–48.

Klimatomställning utgör en relativt stor ny kostnad

I inriktningsunderlaget till perioden 2022–2033 redovisades inga behov för klimatomställning. I inriktningsunderlaget för 2026–2037 uppgår behoven för klimatomställning inom vidmakthållande av infrastrukturen till 10 miljarder kronor. Under rubriken klimatanpassning av infrastrukturen skriver Trafikverket att klimatförändringarna leder till mer extremväder och ställer högre krav på Trafikverkets anläggning är robust och har en fungerande avvattning.³⁸ Sedan beskrivs att riskreducerande åtgärder hanteras inom bärighetsanslaget på vägsidan och att klimatanpassningsåtgärder ingår i respektive teknikområde inom järnvägsanläggningen. Behoven för riskreducerande åtgärder på väg har ökat med 51 procent, motsvarande 1,4 miljarder kronor. Med tanke på att behoven för riskreducerande åtgärder på väg redan ökat avsevärt och att behoven för klimatanpassningsåtgärder ingår i respektive teknikområde inom järnvägsanläggningen, ter sig de ökade behoven för klimatomställning med 10 miljarder kronor än större. Det är inte heller helt tydligt i inriktningsunderlaget att de ökade behoven inom riskreducering och respektive teknikområde på järnväg avser något annat än behoven för klimatomställning.

Vi har frågat Trafikverket vad skillnaden är mellan kostnaden för klimatomställning och riskreducerande åtgärder och fått svaret att "riskreducerande åtgärder inom bärighet avser att utifrån riskinventeringar åtgärda vägnätet på punkter där det är stor risk och/eller stora konsekvenser av skador som orsakas av klimatpåverkan." Behoven för klimatomställning, å andra sidan, handlar om att behoven för vidmakthållande förväntas öka på grund av styrmedel för att nå klimatmålen både på nationell och europeisk nivå.³⁹

Kostnadsökningar för byggnadsverk, vägutrustning – sidoområde samt vägyta/väggropp skulle möjligtvis kunna förklaras av att de ekonomiska behoven var större än tilldelade medel i föregående plan

Slutsatserna om inom vilka områden och hur mycket behoven har ökat, är beroende av hur vi grupperar och analyserar dem. Ett tydligt exempel på det är behoven för byggnadsverk på vägsidan. Studerar vi endast förändringen av det eftersatta underhållet har behoven för byggnadsverk ökat med 255 procent (1,1 miljarder kronor). Om vi väljer att analysera underhåll och reinvesteringar tillsammans med eftersatt underhåll blir ökningen i stället 15 procent (3,2 miljarder kronor). Tar vi dessutom hänsyn till att de tilldelade medlen för planperioden 2022–2033 var lägre än identifierade behov "försvinner" ökningen helt. Då ser vi i stället en minskning av behoven på 5 procent (minus 1 miljard kronor). Teknikområdet byggnadsverk är ett av tre områden där vi ser att ökningen av behov "försvinner". De andra områdena är vägutrustning – sidoområde och vägyta/väggropp. Här drar vi slutsatsen att behoven har varit större än tilldelade medel i föregående plan, skulle kunna vara en möjlig förklaring till ökningen. Med det inte sagt att vi är helt säkra på att ökningarna av behoven inom dessa områden beror på tidigare skillnad mellan behov och beslutade medel.

Även på järnvägssidan finns ett teknikområde som går från en ökning till en minskning när vi tar hänsyn till skillnad mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033. Utan hänsyn till skillnaden mellan behov och beslutade medel i planperioden 2022–2033, ökar behoven för signal med 14,4 miljarder kronor. Med hänsyn till denna skillnad minskar i stället behoven med 300 miljoner kronor.

³⁸ (Trafikverket 2024b) sid. 68.

³⁹ (Trafikverket 2025a)

Varför minskar behoven för vissa områden?

När vi har studerat behoven mellan inriktningsunderlaget 2022–2033 och inriktningsunderlaget 2026–2037 har vi inte bara sett öknings, utan även stora minskningar inom vissa områden. Det gäller exempelvis teknikområdet bana på järnväg, där både behoven för underhåll och reinvesteringar och eftersatt underhåll har minskat, samtidigt som behoven var större än beslutade medel i föregående planperiod. Likande minskning av behoven ser vi för teknikområdet vägyta/väggkropp på vägsidan. Behoven var större än beslutade medel i föregående planperiod. Trots det har det eftersatta underhållet av vägyta/väggkropp minskat. Visserligen har behoven av underhåll och reinvesteringar ökat, men i lägre utsträckning än tidigare skillnad mellan behov och beslutade medel. Precis som det är viktigt att förstå varför ökade behov uppkommer, är det intressant att veta varför behoven minskar på vissa områden. Det skulle därför vara intressant att studera vad dessa minskade behov beror på och om det finns något som går att lära av teknikområdena vägyta/väggkropp och bana, som skulle kunna vara tillämpligt på andra teknikområden.

De ekonomiska behoven för BK4 skiljer sig från övriga behov då de snarare motsvarar en investerings, eller reinvesteringskostnad för att uppgradera ett visst vägnät till en högre bärighetsklass, än behov för kontinuerlig drift och underhåll. Behoven för BK4 minskade från 23,3 miljarder kronor i inriktningsunderlaget 2022–2033 till 22,5 miljarder kronor i inriktningsunderlaget 2026–2037, en minskning med 0,8 miljarder kronor. I planbeslutet för perioden 2022–2033 tilldelades 10,2 miljarder kronor, det vill säga behoven översteg tilldelade medel med cirka 13 miljarder kronor. Tar vi hänsyn till denna skillnad ser det ut som om behoven för BK4 har minskat med 13,8 miljarder kronor (13 miljarder kronor + 0,8 miljarder kronor). Det är en avsevärd minskning. I inriktningsunderlaget 2022–2033 skriver Trafikverket att behovet för att upplåta hela det nuvarande BK1-vägnätet för BK4 uppgår till 23,3 miljarder kronor oberoende av planperiod.⁴⁰

Vi har fått uppgifter från Trafikverket om hur mycket medel som lagts på BK4 åren 2020 till åren 2024. Det vill säga åren mellan det att inriktningsunderlaget till perioden 2022–2033 och inriktningsunderlaget till perioden 2026–2037 togs fram. Omräknat till prisnivå 2021–02 med KPI-KS motsvarar det 2,9 miljarder kronor. Om vi summerar vad som lagts ner på BK4 med de återstående behoven enligt inriktningsunderlaget 2026–2037 uppgår de totala behoven till 25,4 miljarder kronor. Det vill säga en ökning med 2,1 miljarder kronor jämfört med inriktningsunderlaget 2022–2033. I inriktningsunderlagen för bägge planperioderna anges att behovet avser att uppdatera hela det nuvarande BK1-vägnätet till BK4. Även om behoven för BK4 är annorlunda till sin karaktär än övriga behov av vidmakthållande syftar diskussionen ovan främst till att illustrera att tolkningen av de minskade behov inte är självklar.

Fortsatt arbete

Trafikverket har lyft fram flera möjliga förklaringar till att behoven för vidmakthållande ökar. I denna promemoria har vi undersökt två av dessa, att underhållsmedlen har varit lägre än vad som har krävts för att hålla infrastrukturen i gott skick och stigande priser. Vi har funnit att stigande priser och skillnad mellan behov och beslutade medel kan vara en delförklaring till de ökade behoven för vidmakthållande, men att de inte kan förklara hela ökningen. Ur ett kostnadskontrollsperspektiv finns anledning att vidare fördjupa förståelsen för de ökade behoven. Det gäller dels vidare studier av de förklaringar vi undersökt i denna promemoria, så som varför driftindex för väghållning och i synnerhet banhållning stigit så mycket. Men det gäller också de andra förklaringsfaktorerna som Trafikverket har lyft fram så som en åldrande anläggning, ökat slitage till följd av ett ökat trafik- och transportarbete, tillkommande anläggning med mer teknikinnehåll och nya krav på anläggningen. Inom Trafikanalys pågår studier av hur krav på anläggningen påverkar kostnader, både för nya investeringar och ur ett

⁴⁰ (Trafikverket 2024b) sid. 26. 22 miljarder kronor uppräknat till prisnivå 2021–02.

livscykelperspektiv. Förutom vidare studier som tar sin utgångspunkt i de generella förklaringarna till ökade behov, är det intressant att fördjupa förståelsen av orsakerna till ökade behov inom specifika teknikområden, så som vägnära IT-anläggning, tjälsäkring och basunderhåll på väg eller teknikområdet el på järnväg.

6 Referenser

Regeringen (2022). Uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt.

Regeringen (2023). Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037.

Riksrevisionen (2010). Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? Stockholm. 9789170862342. www.riksrevisionen.se/rapporter/Rapporter/EFF/2010/Kostnadskontroll-i-stora-vaginvesteringar.

SCB (2025). Konsumentprisindex med konstant skatt (KPI-KS), 1980=100. Månad 1980M01 - 2025M04. www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_PR_PR0101_PR0101H/KPIKS/.

Trafikanalys (2024). Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning.

Trafikanalys (2025). Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll - delredovisning 2. www.trafa.se/globalassets/rapporter/2025/rapport-2025-3-granskning-och-uppfoljning-av-trafikverkets-arbete-med-kostnadskontroll---delredovisning-2.pdf.

Trafikverket (2020). Vidmakthållande; En underlagsrapport till Inriktningsunderlaget för transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037.

. 2020:172. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1484848/FULLTEXT01.pdf>.

Trafikverket (2024a). Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037. 2024:003.

Trafikverket (2024b). Vidmakthållande av transportinfrastrukturen; underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026–2037. Borlänge. 978-91-8045-245-8 (ISBN). <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:trafikverket:diva-12566>: 92.

Trafikverket (2025a). E-post. Handling # 58 i Utr 2023/1. Förslag på tider för möte om Trafikanalys arbete kring kostnadskontroll och vidmakthållande - kontrollfrågor via mail.

Trafikverket (2025b). E-post. Handling # 61 i Utr 2023/1. Förslag på tider för möte om Trafikanalys arbete kring kostnadskontroll och vidmakthållande - kontrollfrågor via mail.

Trafikverket (2025c). Trafikverkets infrastrukturindex - index till och med mars 2025. <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/Sa-upphandlar-vi/Kostnadsreglering/>.

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.