

Hela kungariket och halva pengarna

Utvärdering av Sveriges tre
nationella planer för infra-
struktur 2010–2029

Sara Åhlén Björk, chefekonom, Sydsvenska
Industri- och Handelskammaren



Handelskammaren
I sydsvenska företags intresse



Handelskammaren

I sydsvenska företags intresse

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren är en privat organisation som arbetar i sydsvenska företags intresse. Vi påverkar företagens villkor genom bland annat utveckling av infrastruktur och utbildningssystem. Vi stöder affärer genom service inom internationell handel och olika utbildningar. Vi sammanför företag i olika nätverk och på våra många möten. Handelskammaren har drygt 2 500 medlemsföretag och finns i Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronobergs och södra Hallands län.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Svensk nationell transportplan	5
Perioden 2018-2029	5
Stora regionala skillnader	6
Permanent snedvridning sedan 2010	8
Alla regioner ges inte samma möjligheter till långsiktig tillväxt	8
Risk att snedfördelningen förstärks ytterligare	11
Slutsats och policyrekommendationer	12
Bilagor	13
1. Att investera i transportinfrastruktur	13
2. Kompletterande analyser	16
3. Alternativ finansiering av dyra infrastrukturprojekt	18
4. Halland – exempel på när planen inte blev till mer än en plan	20
5. Scenario där alla Sveriges invånare ges samma förutsättningar	21
Referenser	23

Sammanfattning

Svensk infrastruktur genomförs efter rullande tolvårsplaner som beslutas var fjärde år. Här granskas de tre senaste planerna som omfattar satsningar 2010–2029. Den nuvarande planen omfattar åren 2018–2029 och kostar totalt 734 miljarder kronor. Under 2021 diskuteras en ny plan.

Ett viktigt argument för infrastrukturens enorma budget är den utbredda uppfattningen att infrastrukturinvesteringar ökar produktivitet och ekonomisk tillväxt genom förbättrad tillgänglighet för individer och företag. Nya idéer och kunskaper ges möjlighet att frodas och spridas. Närhet mellan människor och företag underlättar nätverkande och matchning mellan jobb och arbetskraft. Bättre tillgänglighet underlättar också handel och företagets tillgång till marknader. Det är alltså förbättringarna i tillgänglighet som driver ekonomisk tillväxt, inte längden på själva vägen eller järnvägen. Därför kan infrastrukturinvesteringar som ökar tillgängligheten inom regionala arbetsmarknader ha stora effekter på svensk ekonomisk tillväxt.

Stora regionala skillnader i infrastrukturinvesteringar kan ofta uppkomma och motiveras av transportprojektens inneboende struktur – de är både kostsamma, tidskrävande och har ibland en tidshorisont som inte nödvändigtvis samspelar med Trafikverkets och regeringens 4-årscykler. Däremot bör de regionala skillnaderna jämnas ut över tiden. I denna rapport går vi därför tillbaka och analyserar utvecklingen sedan 2010. Det innebär att vi tillsammans tittar på en tidsperiod som sträcker sig över nästan 20 år i tre nationella planer.

En viktig politisk slutsats från den här rapporten är att Sveriges län och invånare hittills inte getts liknande förutsättningar att nyttja de positiva förhållandena mellan förbättrad tillgänglighet och ökad tillväxt. I de tre senaste nationella planerna, med en total planeringsperiod på 20 år, råder en stark snedvridning mot två storstadsregioner – Stockholm och Västra Götaland. I den senaste planen som sträcker sig över tiden 2018–2029 är 248 av de totalt 734 miljarderna öronmärkta till regionala investeringsobjekt. Mer än 50 procent av dessa är reserverade till projekt i Stockholm och Västra Götaland. Rapporten visar på en betydande historisk och kontinuerlig snedvridning mot ett fåtal regioner som pågått under en lång tid, och som hittills fått fortsätta. Om trenden inte vänds i nästa inriktningsunderlag riskerar vi att få nästan 30 år med stora obalanser i svensk infrastruktur.

De stora regionala skillnaderna i svensk infrastrukturbudget är noterbara oavsett om vi väljer att analysera storleken i kronor, justerar för regioners befolkningsmängd eller ekonomiska storlek (bruttoregionalprodukt), eller komplettera med mindre vägprojekt i länsplanerna.

Under lång tid har regeringen frångått sitt mål att med svensk infrastruktursatsning ge förutsättningar för att *”...säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”*. Regioner med redan hög tillväxt var tydliga segrare i tidigare års infrastrukturplaner, och fortsätter att stå som vinrare när nya prioriteringar läggs på borden.

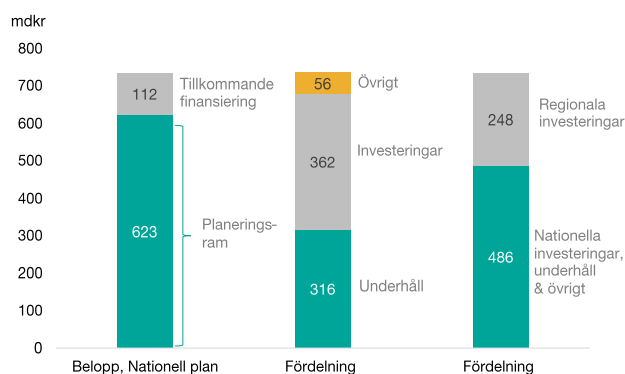
Svensk nationell transportplan

Perioden 2018–2029

Nuvarande nationell transportplan spänner över tidsperioden 2018–2029 med en planeringsram på 622,5 miljarder kronor som fastställdes av regeringen den 31 maj 2018. Utöver detta tillkommer 111,7 miljarder kronor i ytterligare finansieringskostnader i form av trängselskatter, banavgifter och medfinansieringar.¹ De totala objektskostnaderna inklusive tillkommande finansiering summerar därmed till 734,3 miljarder kronor.

Av de totala 734,3 miljarderna planeras dryga 43 procent att användas för underhåll (kallat "vidmakthållande" i planen) och ca 50 procent - motsvarande 362 miljarder - att användas för direkta investeringar (bild 1). Av dessa är 248 miljarder dedikerad till regionala objekt med en eller flera namngivna län. De nationella projekten har objektsnamn som "kraftförsörjning", "ERTMS utveckling" och "nationellt tågledningssystem" och saknar länsspecifikation.

Bild 1. Fördelning av belopp i nationell transportplan 2018–2029



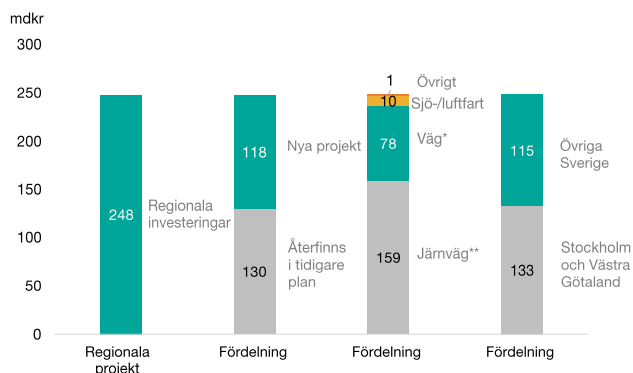
Not: Nationell plan angiven i 2017 års fasta priser. Tillkommande finansiering avser finansiering via trängselskatt, lån, medfinansiering, samfinansiering etcetera. Övrigt avser kostnader för räntor, amorteringar, myndighetsutövning etcetera

¹) Då tillkommande finansieringslösningar indirekt också är former av politiska bidrag eller statlig skatt inkluderar också de posterna i den totala objektskostnaden för varje infrastrukturprojekt. Läs mer om alternativa finansieringslösningar av dyra infrastrukturprojekt i analysens bilaga.

Stora regionala skillnader

Totalt finns 212 regionala namngivna projekt med väg- och järnvägsprojekt som dominerande inslag.² Med en sammanlagd budget på 248 miljarder blir den genomsnittliga projektkostnaden för de 212 projekten ca 1,2 miljarder kronor. Men variationen mellan objekten är stor. Exempelvis är ett dubbelspår på Ostlänken som beräknas kosta nästan 35 miljarder det enskilt största projektet under tidsperioden.³ Gemensamt tilldelas järnvägsobjekten en dubbelt så stor del av budgeten än vägprojekten (bild 2). Den största järnvägssatsningen i modern tid enligt regeringen.⁴ Prioriteringen är i linje med regeringens ökade fokus på att minska transporternas negativa inverkan på klimatet och miljön, men samtidigt tvärt emot forskningens samhällsanalyser och Trafikverkets nettonuvärdeskvoter (NNK) som visar på störst produktivitetseffekter och högre samhällsnytta för väginvesteringar.⁵

Bild 2. Regionala projekt, fördelning på typ av projekt

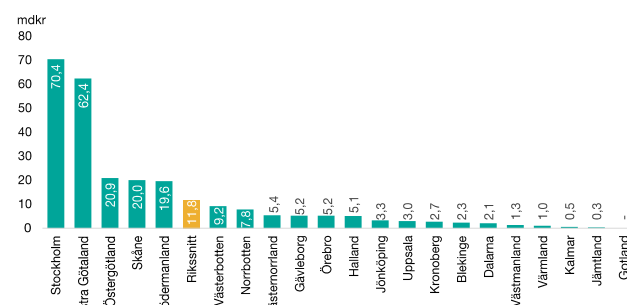


Not: Nationell plan angiven i 2017 års fasta priser. Total objektkostnad inklusive tillkommande finansieringar utöver planeringsram. *Väg avser investeringar i bilvägar, cykelvägar och citybuss, **järnväg avser investeringar i tunnelbana och järnväg, övrigt avser investeringar i till exempel linbana

Många av de regionala objekten i nuvarande plan återfinns också som redan namngivna objekt i tidigare planer.⁶ Totalsumman på 248 miljarder är alltså inte "nya fräscha pengar" som tillkommit som nya satsningar i den senaste nationella planen, utan en mix av gammalt och nytt. Projekt motsvarande ca 130 miljarder var här redan omnämnda och projekterade i föregående nationell plan (se kapitel *Permanent snedvridning sedan 2010*).

Av de totalt 248 miljarder som avsatts till regionala investeringar under planeringsperioden kommer ca 133 miljarder att investeras i Stockholm och Västra Götaland. Mer än 50 procent av den totala regionala investeringsbudgeten kommer därmed läggas i dessa två regioner. Totalt är det endast fem län som får en högre summa än rikssnittet på 11,8 miljarder per län (bild 3). Skillnaden mellan dessa fem län är däremot betydande med totalsummor på mellan 20-21 miljarder kronor i Östergötland, Skåne och Södermanland, i kontrast till 70,4 och 62,4 miljarder i Stockholm och Västra Götaland. Investeringsnivån i de två storstads länen är mellan 5-6 gånger högre än rikssnittet i Sverige.

Bild 3. Regionala projekt, fördelning per region (miljarder kr)



Not: Fördelning av 248 miljarder i regionala investeringar. Total objektkostnad inklusive tillkommande finansieringar utöver planeringsram. 2017 års fasta priser.

2) Endast namngivna projekt med angiven budget är inkluderade i planen. 16 av de 212 regionala projekten är planerade till två eller tre regioner. För dessa projekt har vi delat upp projektkostnaden i lika delar mellan de namngivna länen. Känslighetsanalyser har också gjorts där vi laborerat med kostnadsfördelningen i olika scenarier. Våra övergripande slutsatser ändras inte vid en sådan analys och vi har därför valt att endast presentera resultaten där vi använt oss av en jämn fördelningsnyckel. I några enstaka fall är dock fördelningen viktig och vi har då valt att kommentera detta direkt i texten.

3) Majoriteten av projekten är budgeterade till mer än 100 miljoner kronor var. Minsta satsning är på 0,21 miljoner för att avsluta ett projekt som redan öppnats för trafik på Rv 40 Bårhultsmotet (Slambymotet) i Västra Götaland, med en total projektkostnad på 172 miljoner kronor. Den enskilt största investeringsposten är satt till nästan 35 miljarder för investering i ett nytt dubbelspår på Ostlänken mellan Järna-Linköping med planerad projekthorisont 2018-2020.

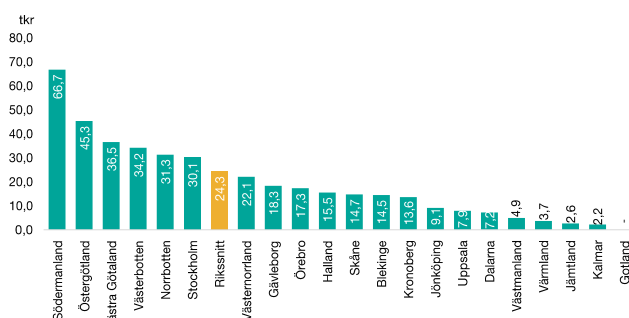
4) <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/06/hela-landet-ska-vaxa/>

5) Se till exempel Melos (2013) metaanalys av 33 olika ekonomiska studier där produktionseffekter för transportinfrastrukturinvesteringar analyseras. Se också Trafikverkets egna NNK-uträkningar i "Planer för transportsystemet 2014-2025 och persontrafikprognoser i underlagsrapporten för perioden 2022-2033 och 2022-2037".

6) Fördelningen mellan nya projekt och tidigare namngivna projekt baseras på författarens bästa insats i form av egen jämförelse mellan nationella transportplaner och de namn som angivits i respektive plan. Eventuell felaktig klassificering kan uppkomma vid namnändringar av projekt.

Den ojämna fördelningen till Stockholm och Västra Götaland skulle eventuellt kunna motiveras med argument om att de är folktäta regioner och därav behöver en högre nominell investering. Vi har därför valt att även göra en relativ jämförelse där *investeringar per invånare analyseras* och även här ser vi att regionalsatsningarna är allt annat än jämnt fördelade (bild 4).

Bild 4. Regionala projekt, fördelning per region (tkr/invånare)



Not: Fördelning av 248 miljarder i regionala investeringar. Total objektkostnad inklusive tillkommande finansieringar utöver planeringsram. 2017 års fasta priser.

Fortfarande är det endast ett fåtal regioner som mottar investeringar högre än rikssnittet på 24 300 kr/invånare. Den höga befolkningsdensiteten till trots mottar invånarna i Stockholm och Västra Götaland fortfarande i signifikant högre investeringsnivåer (36 500 respektive 30 100 kr/invånare) än vad majoriteten av Sveriges invånare gör under samma investeringsperiod. Ytterligare några viktiga slutsatser blir tydliga från bild 4. För det första, Södermanland med investeringsnivåer på motsvarande 66 708 kr/invånare står nu i en klass för sig. En förklarande faktor till dessa höga siffror är det tidigare nämnda dubbelspåret på Ostlänken för 35 miljarder kronor.⁷ För det andra, länen i regionerna i norr tycks ha tilldelats större belopp än de som befinner sig på mer sydliga breddgrader – både i relativa och absoluta. Framför allt är det Norrbotten och Västerbotten, med investeringsnivåer

på mer än 30 000 kr/invånare, som också ligger på nivåer betydligt över rikssnittet. Stora ytor och långa avstånd fördelat på få invånare tycks därmed få en tydlig inverkan på fördelningen. För det tredje, om hög befolkningsdensitet och behov av fler satsningar i storstadsregioner används som ett argument för högre investeringsnivåer i storstadsregioner så är det ytterst märkligt att Skåne – en region med 13 procent av Sveriges befolkning, många större städer, hög regional pendling och stor ökande godstrafik (WSP, 2019) – inte hamnar högre upp på listan. Istället tilldelas skåningarna bara ca 8 procent av den totala investeringsbudgeten. Översatt till kronor betyder det att regionen med sina 14 738 kr/invånare mottar mindre än hälften av de investeringsnivåer som planeras till invånarna i Stockholm och Västra Götaland. Slutligen kan vi även dra slutsatsen att det också går att finna större områden där flera närliggande län getts väldigt små belopp. Två större områden blir här tydliga: Nordvästra inlandet med Dalarna, Värmland, Västmanland och Jämtlands län, och Sydöstra Sverige med Kalmar, Kronoberg och Blekinge. För just sydostregionen så bör den slutsatsen vara extra ogynnsam då till och med OECD (2012) framhållit att regionens infrastruktur är starkt eftersatt och måste ses som en akilleshäla för möjligheten till regionens framtida tillväxt.

I detta kapitel har analysen fokuserats på fördelningen av medel i de nationella planerna, men analyser av mindre vägprojekt i länsplaner och nationell plan i förhållande till regionernas ekonomiska storlek har också gjorts (se bilaga *Kompletterande analyser*). Resultaten tyder på att stora regionala skillnader består och den avvikelse och snedfördelning vi sett i till exempel Sydost och Skåne, med färre investerade kronor per invånare, också är tydlig i dessa analyser. Återigen är det ett fåtal regioner som tilldelas mer över rikssnittet.⁸

7) Projektet är fördelat på två regioner och i denna analys har totalkostnaden därför fördelats enligt principen 50/50 mellan länen. Känslighetsanalyser visar att Södermanlands invånare skulle fått en investeringspott signifikant över rikssnittet även om större delen av Ostlänkens investeringskostnad istället fördelades till Östergötland. Slutsatsen om väldigt höga investeringar i Södermanland under 2018-2029 rubbas alltså inte vid ändrad fördelningsnyckel.

8) Den största skillnaden mellan den nationella planen och länsstrafikplanerna är Gotland. I den senare får de gotländska öborna högst investeringar per invånare, samtidigt som de inte tilldelas några regionala projekt i rådande nationell plan. Detta beror på främst på det faktum att länsplaner innehåller investeringar på länsvägnätet och nationell plan istället fokuserar på större nationella vägprojekt samt järnväg.

Permanent snedvridning sedan 2010

Stora regionala skillnader kan ofta uppkomma och motiveras av transportprojektens inneboende struktur – de är både kostsamma, tidskrävande och har ibland en tidshorisont som inte nödvändigtvis samspelar med Trafikverkets och regeringens 4-årscykler. Däremot bör de regionala skillnaderna jämnas ut över tiden. En eventuell kontinuerlig snedvridning mot en eller några regioner skulle här stå i direkt konflikt mot regeringens mål att svensk infrastrukturens satsning ska ge förutsättningar för att *”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”*.⁹ Med stora skillnader mellan stad och landsbygd, norr och söder, blir detta mål oerhört viktigt för att skapa liknande förutsättningar för alla.

Det är därför viktigt att inte bara analysera de infrastrukturens satsningar som gjorts i nuvarande nationell plan utan även undersöka tidigare planer för att förstå om de skillnader som hittills kommenterats är temporära, permanenta, eller del av en långtgående trend. I denna rapport går vi tillbaka och analyserar utvecklingen sedan 2010. Det innebär att vi sammantaget tittar på en tidsperiod som sträcker sig över nästan 20 år i tre nationella planer.

Riktade utgiftsökningar kan hjälpa regeringen att svara på skiftande prioriteringar om hur Sverige

ska underhålla och utveckla infrastruktur för att uppnå långsiktig ökad ekonomisk tillväxt. Effektiviseringar inom transportsektorn och utbyggnad av regional transportinfrastruktur möjliggör här för regionförstoring genom ökad mobilitet och en större geografisk räckvidd för regionens invånare. En långtgående skevhet i prioriteringen av nationella infrastrukturprojekt riskerar därmed inte enbart att resultera i regionalt eftersatta transportnät, utan också i direkta svårigheter att uppnå regional tillväxt, integration och positiva agglomerationsfördelar¹⁰ via förstörade lokala arbetsmarknadsregioner.

Alla regioner ges inte samma möjligheter till långsiktig tillväxt

Svenska regionala infrastrukturens satsningar har under tidshorisonten 2010 till 2029 ökat från 184, till 202, till 248 miljarder kronor.¹¹ Men tyvärr rör det sig inte om separata och öronmärkta påsar pengar som spenderats under varje planeringsperiod. Istället är flertalet projekt redan namngivna och uppbundna enligt tidigare plan (bild 5). Planerna och dess uppdateringar är alltid en ambition och inte ett löfte som garanterat kommer att realiseras enligt plan.¹²

9) <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/>

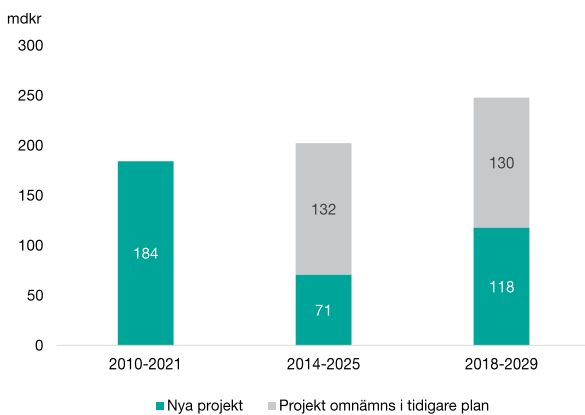
10) En aspekt av agglomeration är att företag ofta ligger nära varandra och därigenom kan dra nytta av bland annat skalfördelar och nätverkseffekter. Grundkonceptet med agglomeration är att produktionen underlättas när det finns en gruppering av ekonomisk aktivitet och att positiva samband mellan tillgänglighet och produktivitet uppkommer när avstånd mellan platser kortas och resmöjligheter underlättas. En utökad arbetsmarknad ger företagen ett större urval av kvalificerad arbetskraft. Matchningen på arbetsmarknaden förbättras vilket gynnar både företag och arbetskraft.

11) Omräknat i 2017 års priser.

12) För att förstå mer om problematiken mellan ambitioner, löften och svårigheten att få en överblick om vilka infrastrukturprojekt som realiserats under en planeringsperiod, läs gärna bilagan "Halland – exempel på när planen inte blev till mer än en plan"



Bild 5. Fördelning mellan nya och tidigare nämnda regionala projekt

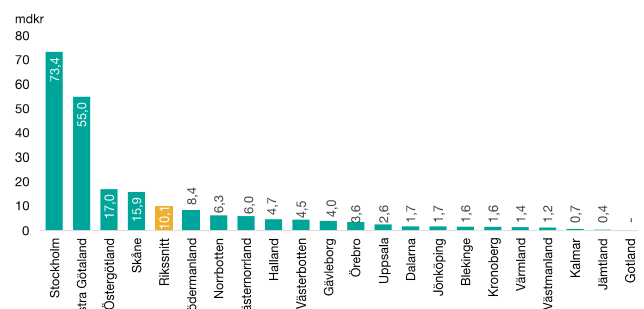


Not: Analys av regionspecifika projekt i tre nationella trafikplaner. Alla belopp är omräknade till 2017 års fasta priser. Med 2010 års plan som utgångspunkt för vår analys anges alla projekt som namngivits i 2010 års plan som "nya" projekt. Kvantifiering av projekt som omnämns i tidigare plan är baserad på författarens egen analys baserat på den information som finns att tillgå i sammanställningarna av varje nationell transportplan. Projekt som döpts om riskerar att inte fångas i en sådan analys och klassificeras då som nya projekt.

Men trots skillnaden mellan ambitioner och löften så visar analysen tydligt att för planeringstiden 2010–2029 har regeringen och Trafikverket fört fram en långtgående trend där flertalet regioner kan anses ha nedprioriterats under nästan 20 års tid.

Under totalt tre planeringsuppdateringar har Stockholm och Västra Götaland tilldelats projekt värderade till 73 respektive 55 miljarder i genomsnitt. Detta är betydligt högre än riksgenomsnittet på 10 miljarder och motsvarar i realiteten ca 60 procent av alla investeringar som planerats för Sverige som helhet. Under 2010–2029 är det endast fyra regioner som tilldelats mer än genomsnittet i kronor räknat. Men Östergötland med sitt medeltal på 17 miljarder och Skåne med sina 16 är fortfarande en bra bit efter Stockholm och Västra Götaland (bild 6).

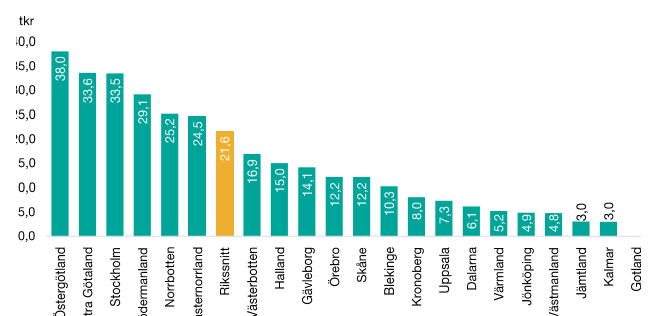
Bild 6. Fördelning av regionala investeringar 2010-2029 (medelvärde, miljarder kr)



Not: Medelvärde tre nationella planer i 2017 års fasta priser.

Betydelsen av långsiktiga jämförelser blir också tydlig när Södermanland, som i nuvarande plan har investeringar på långt över riksgenomsnittet, nu med sitt medelvärde på 8,4 miljarder ligger en bit under rikssnittet. En regional jämförelse av planerade investeringar per invånare visar dock att Södermanland ändå har tilldelats betydande summor när dessa sprids på befolkningen (bild 7).

Bild 7. Fördelning av regionala investeringar 2010-2029 (medelvärde, tkr/invånare)



Not: Medelvärde tre nationella planer i 2017 års fasta priser.

I samma analys kan vi också konstatera att det är exakt samma sex län som tilldelats mest investeringar i nuvarande nationell plan, det vill säga Stockholm, Västra Götaland, Östergötland, Södermanland, Norrbotten och Västernorrland, som även fått mest när vi ser över den längre tidshorisonten 2010–2029.

Att regionerna i södra Sverige länge fått stå tillbaka när den statliga infrastrukturpolitiken fokuserat på selektiv storstadsproblematik och utvalda regioner, syns tydligt när investeringarna i syd jämförs mot både rikssnitt och storstadsregioner. Skåne ligger då återigen långt efter de två övriga storstadslänen, och vidhåller även sin plats långt ner på listan när länen istället omräknas och rangordnas efter planerade investeringar i förhållande till dess invånarantal. Under perioden 2010–2029 har skåningarna i genomsnitt tilldelats infrastrukturesatsningar på ca 12 200 kronor per invånare. Rikssnittet för samma period var dryga 75 procent högre med 21 554 kronor.

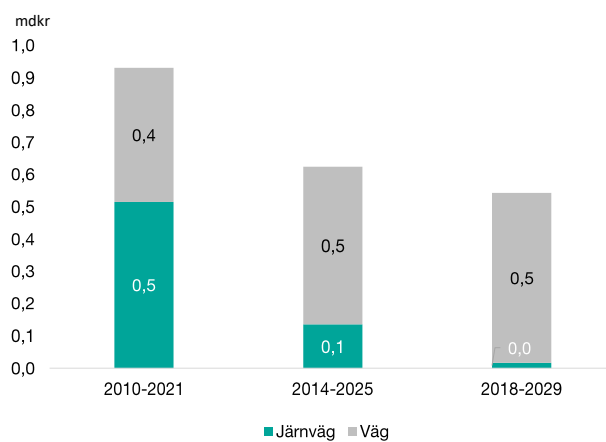
I en historisk analys av svenska och skånska infrastrukturesatsningar är det omöjligt att undvika att nämna Öresundsbron. Under 20 års tid har bron, i mer eller mindre direkta ordalag, använts som ett politiskt slagträ och motivering till varför Skåne bör stå tillbaka och andra regioner istället bör prioriteras i nationella transportplanering. Men faktum är att Öresundsbron *aldrig* har varit en kostnad för svenska skattebetalare i nationell transportplan. Bron och dess tillhörande danska och svenska landförbindelser är 100 procent avgiftsfinansierade, det vill säga helt och hållet finansierad genom lån som återbetalas endast av de som använder bron för överfart. I bilagan ”*Alternativ finansiering av dyra infrastrukturprojekt*” återfinns en längre förklaring om Öresundsbrons finansieringsmodell samt en jämförelse med de alternativa finansieringsmodeller som istället använts för projekten förbifart Stockholm och västsvenska projektet.

Vid återgång till bild 6 och 7 kan det även noteras att tidigare slutsats om låga investeringar i Nordvästra inlandet (Dalarna, Värmland, Västmanland och Jämtlands län) och Sydöstra Sverige (Kronoberg, Blekinge och Kalmar län) även varit verklighet när vi förlänger tidsperioden till åren 2010–2029. Dessa två områden tycks systematiskt ha tilldelats väldigt låga belopp och därmed inte getts samma förutsättningar som övriga regioner att kunna använda infra-

strukturen som ett medel att förbättra tillgänglighet och långsiktig tillväxt. Med långa restider förblir den ekonomiska geografin i regionen utspridd och att de lokala arbetsmarknadsregionerna fortsatt små. I de tre senaste nationella planerna har de planerade investeringarna i Blekinge, Kronoberg och Kalmar län legat i spannet mellan 0,5 och 2,7 miljarder kronor i totala investeringar. Vilket i sin tur resulterat i medeltal på mellan 0,7 och 1,6 miljarder kronor över de tre nationella planerna för perioden 2010–2029 (bild 6). En betydande skillnad från rikssnittet på 10,1 miljarder, och en ocean ifrån Stockholms och Västra Götalands nivåer. Även när vi justerar för befolkningsnivån (bild 7).

Oavsett analysmetod är det alltså tydligt att regionerna, och då i synnerhet Kalmar län, länge legat långt ner på regeringens prioriteringslista. En av anledningarna till att just Kalmar mottagit, och ser ut att fortsätta motta, så små summor för infrastrukturesatsningar är att regionen mottagit marginella avsättningar till järnväg under lång tid (bild 8).

Bild 8. Fördelning väg och järnväg, Kalmar län (miljarder kronor)



Not: 2017 års fasta priser.

Ojämn regional spridning av betydande magnitud under en lång tidsperiod tyder på att regeringen och Trafikverket under nästan 20 års tid haft ett permanent fokus och prioritering mot några få utvalda regioner. Ett ställningstagande som i sin tur kan tyckas mycket förbryllande då Nutek redan i rapporten ”*Regionförstoring*” från 2001 påpekar att ”om den inomregionala tillgängligheten är låg på grund av att transportsystemet i regionen är dåligt utbyggt,

håller dålig standard eller har slagit i kapacitetstaket riskerar detta att få negativa effekter på regionens utveckling". Framtida prioriteringar och fördelningar av nya infrastrukturobjekt borde därför även väga in historisk fördelning i tidigare nationella planer liksom möjligheterna till förbättrad pendling och större arbetsmarknadsregioner utanför storstadsregionerna.

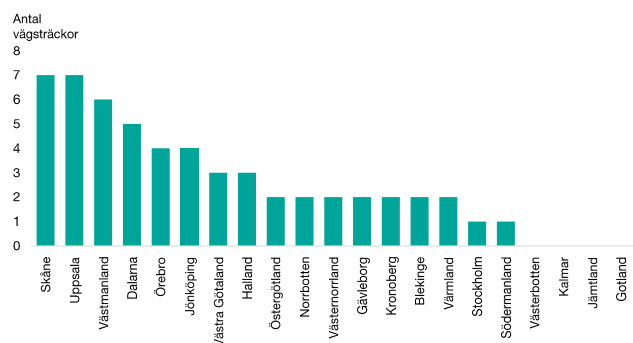
Risk att snedfördelningen förstärks ytterligare

Att nationell transportinfrastrukturplan är ett uttryck för en politisk ambition snarare än ett ekonomiskt styrdokument blir tydligt när projekt årligen flyttas fram på grund av begränsade budgetar. Det finns alltså inga reserverade pengar som garanteras till de projekt och de tidsplaner som anges i den nationella planen. Varje år är det lagd budget som begränsar investeringsutrymmet, och saknas det pengar, om projekt överklagats och så vidare, så innebär detta att omprioriteringar ständigt måste göras. Det finns alltså stor risk att den snedfördelning som vi fastslagit redan finns i nationell plan förstärks ytterligare om stadsbudgetar eller objektskostnader inte tillåter de investeringar som planerats, eller om projekt av en eller annan anledning blivit förskjutna framåt i tiden. Då många regioner riskerar att inte motta de projekt som planerats på utsatt tid (se exempel om detta i bilagan "*Halland – exempel på när planen inte blev till mer än en plan*") är det önskvärt med tydligare transparens och uppföljning av fördelade och realiserade regionala projekt under innevarande planeringsperiod.

I samklang med målet om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet, har regeringen höjt ambitionen för arbetet med trafiksäkerhet genom att besluta om ett nytt trafiksäkerhetsmål med bland annat en halvering av antalet omkomna i trafiken till 2030.¹³

Vägen till att minska antalet döda och skadade i trafiken önskas uppnås genom olika investeringar i infrastruktur och säkerhet, nya lagförslag, samverkan och hastighetsåtgärder i form av efterlevnad och sänkningar på skadedrabbade vägar. I just detta senare argument är det dock också viktigt att belysa att det kan uppkomma en målkonflikt om hur trafiksäkerheten ska tillmötesgå. I många fall riskerar det att bli så att förbättringar via investeringar och nya lösningar istället prioriteras bort mot den billigare lösningen att sänka hastigheterna på vägarna. Bild 9 bekräftar också att det under 2020 var just de regioner som tilldelats begränsade investeringar i den nationella planen 2018-2029 som också haft flest vägsträckor med hastighetssänkningar (främst i form av nedskyltningar från 90 till 80 km/h).¹⁴ Det tycks därmed finnas en risk att snabba billiga lösningar i form av nedskyltning för att uppnå trafiksäkerhetsmål också leder till försämrad regional pendling och tillgänglighet (se kapitel "*Regional ekonomisk påverkan*" i bilaga) och som i sin tur medför en regional kostnad i form av sämre regional produktivitet.

Bild 9. Antal vägsträckor med sänkta hastighetsgränser i Sverige 2020



Källa: Trafikverket.

Fortsatt regional snedvridning i nationell plan, kombinerat med risker om framflyttade projekt och nedskyltning, riskerar därmed att successivt snedvrider de regionala förutsättningarna för tillväxt och produktivitet allt mer.

13) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/02/regeringen-hojer-ambitionsnivan-i-trafiksakerhetsarbetet/>

14) <https://www.trafikverket.se/contentassets/2bdd2717c9a64d42a3ea388c1ce00955/beslutade-hastighetsgranser-2020/anpassade-hastighetsgranser-i-sverige-2020-webb.pdf>

Slutsats och policyrekommendationer

I denna rapport har vi granskat de tre senaste nationella planerna som sträcker sig från 2010-2029, en period på totalt 20 år.

Det övergripande målet med statens satsningar på väg och järnväg är att *”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”*. Men i de senaste tre långtidsbesluten som granskas i denna rapport sker en upprepad koncentration av nyinvesteringarna till främst två regioner, Stockholm och Västra Götaland. Tillsammans får dessa regioner över 50 procent av statens investeringar i kronor räknat, samtidigt som det finns regioner som nästan inte får någonting alls. Självfallet bör stora regioner tilldelas en stor del av budgeten eftersom det i dessa regioner finns fler individer och företag, som i sin tur ökar slitage och logistiska utmaningar. Men frågan är hur mycket mer. Vid jämförelser där vi justerar för invånarantal ser vi att snedvridningen fortsätter att vara markant och att invånarna i storstadsområdena får mer tio gånger mer investerat per invånare. Ytterligare oroväckande är att dessa skillnader funnits under lång tid, och ser ut att fortsätta om ingenting görs. Staten har i de senaste besluten - som sträcker sig över 20 års satsningar - övergivit målet att satsa på medborgare och näringsliv i hela landet. Detta är i dag enbart retorik.

Bland storstadregionerna är det också tydligt att Öresundsregionen inte tar del av statliga satsningar, utan får satsningar i storlek med Örebro och Blekinge som har tio gånger färre invånare. Sedan Öresundsbron och dess kringinvesteringar har mycket lite satsats i regionen. Detta trots att bron inte är betald genom statlig budget utan genom intäkter från privata trafikanter.

I vår analys lyfter vi även fram den problematik som kan uppkomma om infrastrukturens satsningar koncentreras till ett fåtal regioner under lång tid. I stora drag kan detta sammanfattas i form av självuppfyllande tillväxtspiraler: De regioner som får stora satsningar förväntas få ökad tillgänglighet och tillväxt. Detta gör i sin tur att dessa regioner får ökad produktivitet och växer, och därmed skapar bättre förutsättningar i Trafikverkets lönsamhetskalkyler och underlag som används när nästa planomgång sätts igång. Investeringar leder alltså till tillväxt, som motiverar kommande investeringar. I regioner med få och begränsade satsningar blir istället dynamiken den motsatta.

Det är samtidigt viktigt att poängtera att noterade skillnader inte innebär att staten bör satsa investeringsmedel helt symmetriskt efter kronor per invånare. Regionala skillnader kan ofta motiveras, men med hjälp av denna rapport menar vi att de regionala skillnaderna ofta har varit alltför stora och pågått under alltför lång tid. Detta är kontraproduktivt för svensk ekonomi som helhet.

För att komma ur situationen med konstanta snedvridningar i svensk infrastrukturpolitik bör ett omtag göras i analys, utvärdering, diskussion och prioritering av dess betydelse och förutsättningar för svensk regional produktivitetsdriven tillväxt. Det finns en rad exempel där detta kan åstadkommas med förhållandevis små medel. Många svenska län förefaller vid en yttlig analys sakna tillväxt, men om man studerar utvecklingen inom länen finns både orter med kraftfull tillväxt på storstadsnivå och orter i tillbakagång. Inom lokala arbetsmarknader sker en urbanisering och snabb omvandling. Att bygga samman lokala arbetsmarknader har goda förutsättningar att skapa ökad produktivitet och tillväxt i svenska län och regioner. Låt den svenska infrastrukturen underlätta och påskynda den utvecklingen.

Bilagor

1. Att investera i transportinfrastruktur

Transportinfrastrukturinvesteringar, ekonomisk tillväxt och BNP per capita samvarierar positivt

Sveriges regering, likt beslutsfattare i stort sett alla världens länder, står inför det grundläggande ekonomiska problemet att hela tiden behöva fördela knappa resurser mellan konkurrerande budgetposter på ett sätt som maximerar samhällets nettovinster. I många fall kan de förlita sig på marknadskrafter för att säkerställa en effektiv och produktiv kapitalbildning i den privata sektorn. Men i den offentliga sektorn är marknadskrafterna ofta svaga och investeringsmålen komplexa och mångfacetterade. Detta är särskilt sant för investeringar i transportinfrastruktur.

Ekonomiska analyser visar på att transportinfrastrukturinvesteringar, ekonomisk tillväxt och BNP per capita samvarierar positivt (Börjesson, 2019). Men att kunna påvisa direkta kausala samband där infrastrukturinvesteringar leder till ökad tillväxt och höjd BNP per capita tycks däremot svårare. Forskningslitteraturen sliter här framför allt med utmaningar där samband ser ut att kunna gå i båda riktningar.

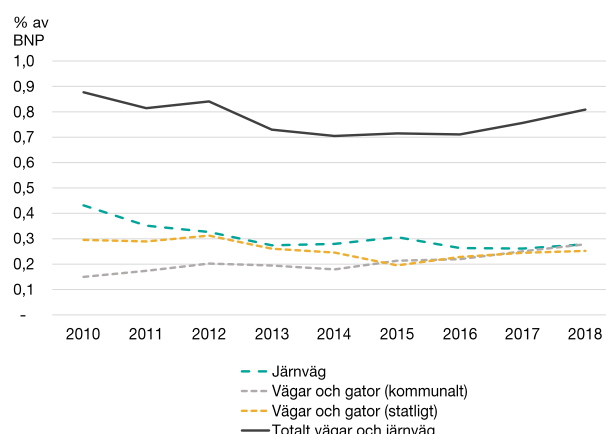
Är det så att investeringar leder till ökad produktivitet och tillväxt bland människor och företag, eller är det snarare tillväxten som leder till ökade investeringar? Forskningslitteraturen tycks relativt enad om svaret: Bägge mekanismerna existerar och det tycks variera över tid.

På kort sikt är det investeringars positiva inverkan på tillväxt som tycks dominant. För att på längre sikt

gå över till en omvänd kausalitet där ökad tillväxt istället driver fram ytterligare infrastrukturinvesteringar (Konjunkturinstitutet 2013). Var exakt brytpunkten går mellan kort och lång sikt är dock mycket osäkert, liksom uppskattningen av effekternas storlek. Resultatet från varje infrastrukturinvestering beror inte bara på var, hur och när den genomförs, utan rimligen också på hur väl utbyggda transportnätverken är i utgångsläget.

I Sverige investeras drygt 0,8 procent av BNP (mot-svarar ca 40 miljarder 2018) varje år på väg och järnväg (bild 10). Detta är ungefär lika mycket som OECD-genomsnittet och på liknande nivå som flera jämförbara länder (bild 11). Majoriteten av de svenska offentliga transportinvesteringarna är skattefinansierade via Trafikverket och baseras på prioriteringar enligt nationell transportplan.¹⁵

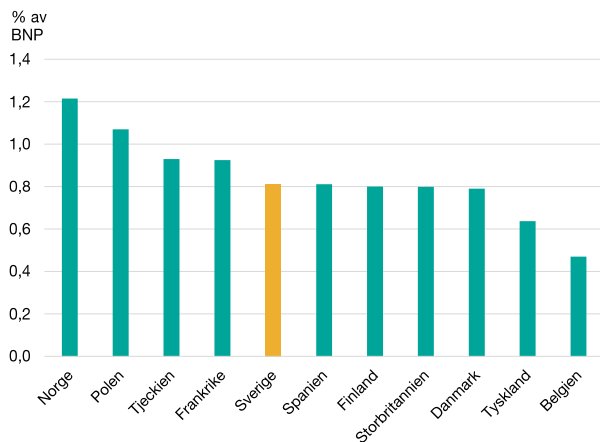
Bild 10: Realiserade svenska infrastruktursatsningar



Not: Egna beräkningar med data från Trafikanalys och SCB, löpande priser. Alla investeringar i järnväg administreras av Trafikverket.

15) Notera att namngivna projekt i nationell plan inte kan likställas vid en garanti att de kommer att realiseras enligt plan. Planerna och dess uppdateringar är alltså alltid en ambition, men inte ett löfte. Vid förändrade yttre omständigheter, projektförändringar, omprioriteringar etc. skiljer de faktiska utgifterna sig från de som angivits i nationella plan.

Bild 11: Transportinfrastruktursatsningar i OECD



Not: Utvalda OECD-änder. Medelvärde av investeringar gjorda mellan 2010-2018 (2010-2017 för Belgien och Norge), löpande priser. Egna beräkningar med data från OECD och Eurostat.

4-års cykler i 12-åriga planperioder

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Till det övergripande målet finns ett funktionsmål om ökad tillgänglighet och ett hänsynsmål om förbättrad säkerhet, miljö och hälsa.

I Sverige planläggs underhåll och utveckling i statlig transportinfrastruktur i tolvårsperioder och redovisas i den så kallade nationella transportplanen. Nationell plan innehåller investeringar i europavägnätet, nationella vägprojekt samt järnvägstrafik. Den innehåller även medfinansiering till regional spårburen kollektivtrafik, drift och underhåll, miljöåtgärder, reinvesteringar etcetera. De nationella planerna kan även kompletteras med medfinansiering från länsplaner. Länsplanerna innehåller i sin tur investeringar på det så kallade länsvägnätet, statlig medfinansiering till kollektivtrafikinvesteringar på väg, samt till kommuner för bland annat miljö, cykel, gång och trafiksäkerhetsåtgärder. I denna rapport fokuseras analysen på fördelningen av medel i de nationella planerna, men analyser av länsplanerna har också gjorts. Resultaten tyder på att den avvikelse vi sett i till exempel Sydost och Skåne med färre investerade kronor per invånare är tydlig även på länsnivå. Återigen tilldelas Stockholm och Västra Götaland över rikssnittet.

För den nationella planen är det riksdagen som bestämmer hur mycket pengar som ska användas för åtgärder som ska bidra till ett modernt, effektivt och hållbart transportsystem för människor, företag och regioner. Riksdagen tar aldrig ställning till enskilda infrastrukturprojekt, utan har ett generellt ansvar att genom regeringens infrastrukturproposition besluta om övergripande mål och riktlinjer för planeringen. Riksdagen fastställer därmed finansiella ramar, säkerställer god kontroll av statens finanser och skapar förutsättningar för effektivt utförande av den nationella transportplanen. Planen revideras också en gång varje mandatperiod, det vill säga normalt vart fjärde år, med Trafikverket som ansvarig myndighet att ta fram ett förslag till plan enligt regeringens direktiv om prioriteringar.

I den nationella planen använder sig Trafikverket av två övergripande principer för utvärdering och prioritering av föreslagna projekt: fyrstegsprincipen¹⁷ och samhällsekonomiska nytto-kostnads-kalkyler. En återkommande fråga bland forskare och policyaktörer är i vilken utsträckning dessa analyser verkligen fångar de ekonomiska tillväxteffekter som man önskar förutsäga av en specifik transportinvestering (se bland annat Konjunkturinstitutet 2013, Trafikanalys 2015, Riksrevisionen 2018, och Petersson 2020).

Bild 12. Infrastrukturplaneringens 4-års cykel



Not: 1: Regeringen ger uppdrag till Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag. 2: Trafikverket presenterar ett inriktningsunderlag. 3: Regeringen presenterar sin infrastrukturproposition, inklusive finansiella ramar. 4: Riksdagen tar ställning till propositionen. 5: Regeringen ger uppdrag till Trafikverket att lämna förslag till den nationella transportplanen. 6: Trafikverket lämnar förslag till en nationell 12-årig transportplan. 7: Regeringen beslutar om en nationell 12-årig transportplan.

16) <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>

17) Fyrstegsprincipen innebär att alternativa åtgärder ska provas stegvis innan dyrare investeringar i ny transportinfrastruktur övervägs.

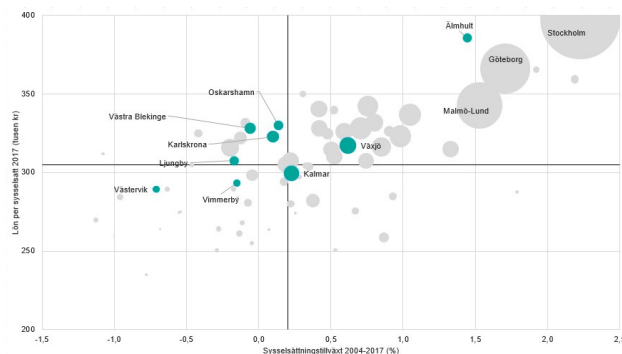
Regional ekonomisk påverkan

Transportinfrastrukturinvesteringar kan påverka en region på framförallt två olika sätt. För det första påverkar transportsystemet möjligheten för människor och varor att röra sig *inom regionen*. Detta påverkar och formar i sin tur företag, individer, hushåll och offentlig sektor samverkar i den regionala ekonomin. För det andra så påverkar transportinfrastrukturinvesteringarna de ekonomiska band som regionen har med *omvärlden*. Vägar, hamnar, flyg och järnväg knyter här samman människor och varor, in och ut ur regionen – både nationellt och internationellt.

En växande medvetenhet om de omfattande sociala och ekonomiska effekterna av transportinfrastruktur har lett till att beslutsfattare frågar hur önskvärda transportinvesteringar och policyer bäst kan identifieras, analyseras och utvärderas. I en regional kontext betyder det ofta att det övergripande målet om ökad ekonomisk svensk tillväxt här också måste vägas mot andra ekonomiska mål gällande *fördelningen* av transportgenererade ekonomiska fördelar och *förändringar* i förekomsten av dessa fördelar på olika platser.

Historiskt sett har svenska infrastrukturinvesteringar ofta använts som en mekanism för ökad sysselsättning i landet och som ett policyverktyg för ekonomisk återhämtning och ökad regional tillväxt. Startskottet för nuvarande svensk regionalpolitik kan sägas ha kommit med 2000 års regionalpolitiska utredning (SOU 2000:87) med uttalat fokus på ökad mobilitet och regionförstoring som ett medel för att uppnå ökad produktivitetstillväxt. Ju större arbetsmarknadsregion, desto högre lön och sysselsättningstillväxt (bild 13). Genom att knyta samman städer, lokala områden och/eller större regioner skapas värdefulla tids- och kostnadsbesparingar vinster i tillgänglighet och tillförlitlighet. Vinster som direkt kan översättas till förbättringar och produktivitetsvinster i företagens produktion och distribution. När avstånden minskar kan också nätverks- och stordriftsfördelar nyttjas. På en större lokal arbetsmarknad återfinns dessutom bredare kundunderlag och mer varierad arbetskraft, kompetens och specialkompetens som ökar på möjligheterna för ytterligare regional tillväxt (Johansson, 2006). För den enskilde individen resulterar regionförstoringen inte bara i arbetsrelaterade förbättringar, utan även i andra värdehöjande faktorer som exempelvis ökade valmöjligheter med avseende på utbildning, handel, kultur, bostäder och fritidsaktiviteter.

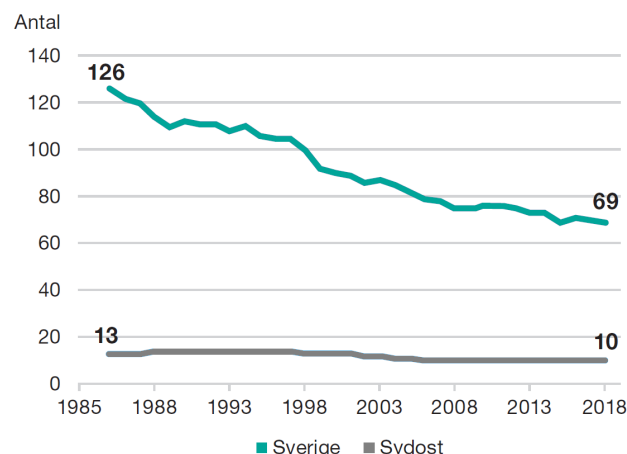
Bild 13. Näringslivets produktivitet och sysselsättningstillväxt i svenska lokala arbetsmarknadsregioner.



Not: Bild från Sydsvenska Handelskammaren

För att en uppnå positiva effekter mellan ökad tillgänglighet, regionförstoring och tillväxt brukar 45 minuters pendling anges som en vanligt förekommande tröskel (se NUTEK R 2001:7; Knutsson, 2005). Sedan 1985 har regionförstoringen dessutom varit tydlig (bild 14), men de regionala skillnaderna är mycket stora. De lokala arbetsmarknaderna i Sydost (Kronoberg, Blekinge och Kalmar län) har till exempel varit i stort sett oförändrade under de senaste 30 åren. Med vetskapen om att Sydostregionen länge tilldelats låga investeringsnivåer (se tidigare kapitel *Svensk nationell transportplan* och *Kontinuerlig snedvridning* sedan 2010), kan detta tyckas vara en direkt effekt av en felriktad transportpolitik som förbisett både regeringens regionala ambitioner och regionens integrations- och tillgänglighetsbehov.

Bild 14: Utveckling i antal lokala arbetsmarknader i Sverige och Sydost sedan 1985



Not: Bild från Sydsvenska Handelskammaren



För den enskilde individen resulterar regionförstoringen inte bara i arbetsrelaterade förbättringar, utan även i andra värdehöjande faktorer som exempelvis ökade valmöjligheter med avseende på utbildning, handel, kultur, bostäder och fritidsaktiviteter.

2. Kompletterande analyser

Analysen i detta dokument fokuseras på satsningar i den nationella infrastrukturplanen. Med absoluta (kronor) och relativa (kronor/invånare) fördelningar har vi dragit slutsatser om stora regionala skillnader under lång tid. Vi har också påpekat att fördelning av satsningar i infrastruktur inte kan vara en exakt matematisk vetenskap då bland annat objektens inneboende datum (stora och spänner över flera år) medför att till och med stora regionala skillnader kan motiveras under begränsad tid. Frågan om hur stora skillnader som bör accepteras, och hur länge de får kvarstå, är dock viktig att lyfta. Ett förslag är till exempel att regionala skillnader lyfts och analyseras vid introduktion och revision av varje nationell plan.

Transportpolitikens övergripande mål är att "... säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet." Tolkningarna om vad detta mål innebär, hur det analyseras, och när det är uppfyllt kommer med hög sannolikhet alltid att divergera.

Argument om att vår analys varit för snäv med fokus på nationell plan och fördelningar i kronor och kronor/invånare skulle därför kunna uppkomma.

Vi har därför gjort två kompletterande analyser: fördelning av nationell plan/ekonomisk storlek och fördelning av medel i länsplaner (mindre regionala vägprojekt som huvudsakligen exkluderas från nationell plan). Resultaten i dessa analyser går i stort sett i samma riktning som tidigare slutsatser. Möjligen kan man hävda att Stockholm får en fördelning av nationella infrastrukturprojekt som är ekonomiskt motiverad av storleken på regionen. Med ett sådant argument är det samtidigt tydligt att Stockholms län inte bör tilldelas några ytterligare summor, att regioner som Västra Götaland återigen hör till de som får mer, och att regioner som exempelvis Kalmar inte alls tilldelas de summor som regionens ekonomiska storlek skulle motivera (bild 15). Även resultaten från de summor som fördelas enligt länsplanerna går i samma riktning och bekräftar slutsatsen om stora regionala skillnader (bild 16).¹⁸

18) <https://www.trafikverket.se/contentassets/0e77669ba6f348f6bbf790a15682e94f/lansplaneramar.pdf>

Bild 15: Fördelning av nationell plan i förhållande till regionernas ekonomiska storlek (BRP)

Region	BRP/inv (tkr)	BRP/inv (index)	Nationell plan/inv (tkr)	Nationell plan/inv (index)	Kvot
Södermanlands län	356	75	66,7	274,5	3,7
Östergötlands län	418	88	45,3	186,4	2,1
Västerbottens län	412	87	34,2	140,7	1,6
Västra Götalands län	479	101	36,5	150,2	1,5
Norrbottens län	494	104	31,3	128,8	1,2
Västernorrlands län	417	88	22,1	90,9	1,0
Riket	475	100	24,3	100,0	1,0
Gävleborgs län	378	80	18,3	75,3	0,9
Stockholms län	657	138	30,1	123,9	0,9
Örebro län	410	86	17,3	71,2	0,8
Hallands län	371	78	15,5	63,8	0,8
Blekinge län	380	80	14,5	59,7	0,7
Skåne län	409	86	14,7	60,5	0,7
Kronobergs län	455	96	13,6	56,0	0,6
Jönköpings län	421	89	9,1	37,4	0,4
Dalarnas län	386	81	7,2	29,6	0,4
Uppsala län	436	92	7,9	32,5	0,4
Västmanlands län	389	82	4,9	20,2	0,2
Värmlands län	376	79	3,7	15,2	0,2
Jämtlands län	380	80	2,6	10,7	0,1
Kalmar län	362	76	2,2	9,1	0,1
Gotlands län	347	73	-	-	-

Källa: Data från SCB och Trafikverket. Not: Kvot anger hur stor del av nationell infrastrukturbudget som planeras till regionen i jämförelse med vad regionens ekonomiska storlek motiverar. Grönmarkerade län avser erhållen nivå över den som motiveras av regionens ekonomiska storlek. Tolkning: Stockholm tycks här få medel i linje med storleken på regionen. Samtidigt får angränsande Södermanland anslag som är 370 procent större. Jämtland och Kalmar är de regioner som får minst. Ca tio procent av vad som kan argumenteras vara motiverat utifrån regionernas ekonomiska storlek.

Bild 16: Fördelning infrastruktur, Länsplaner 2018-2029

Region	Invånare	Storlek Länsinfrastrukturplaner (tkr)	Fördelning (tkr/inv)	Rikssnitt	Avvikelse
Gotland	59 249	248 300	4,19	3,58	0,61
Uppsala	376 354	1 534 700	4,08	3,58	0,50
Halland	329 352	1 257 900	3,82	3,58	0,24
Södermanland	294 695	1 122 300	3,81	3,58	0,23
Västra Götaland	1 709 814	6 470 200	3,78	3,58	0,20
Jämtland	130 280	485 200	3,72	3,58	0,14
Örebro	302 252	1 119 600	3,7	3,58	0,12
Kalmar	244 670	903 700	3,69	3,58	0,11
Dalarna	287 191	1 056 700	3,68	3,58	0,10
Västernorrland	245 453	896 200	3,65	3,58	0,07
Kronoberg	199 886	728 700	3,65	3,58	0,06
Stockholm	2 344 124	8 489 600	3,62	3,58	0,04
Riket	10 230 185	36 638 000	3,58	3,58	-
Östergötland	461 583	1 648 000	3,57	3,58	-0,01
Västerbotten	270 154	957 000	3,54	3,58	-0,04
Jönköping	360 825	1 269 900	3,52	3,58	-0,06
Värmland	281 482	985 700	3,5	3,58	-0,08
Blekinge	159 684	549 800	3,44	3,58	-0,14
Skåne	1 362 164	4 526 800	3,32	3,58	-0,26
Norrbotten	250 497	780 100	3,11	3,58	-0,47
Gävleborg	286 547	879 700	3,07	3,58	-0,51
Västmanland	273 929	727 900	2,66	3,58	-0,92

Källa: Data från SCB och Trafikverket. Not: Avvikelse anger avvikelse från nationellt snitt. Grönmarkerade län får högre investeringar i länsinfrastrukturplaner per invånare än vad svensken får i genomsnitt. Tolkning: Regionala skillnader är tydliga även när länsplaner analyseras. Gotland, som inte får några regionala utvecklingsprojekt i den nationella planen, har här högst siffror. Skåne och länen i Sydost får återigen låga investeringsnivåer samtidigt som Stockholm och Västra Götaland ånyo får mer än rikssnittet. De låga siffrorna i Norrbotten är troligtvis ett resultat av att flertalet av deras vägar klassas som riksvägar och därav faller inom den nationella planen.

3. Alternativ finansiering av dyra infrastrukturprojekt

Den 23 mars 1991 skrev Sverige och Danmark under avtalet om att bygga en fast förbindelse över Öresund, i augusti 1995 togs de första spadtagen i anläggningsarbetet, och redan den 1 juli 2000 kunde den öppnas för trafik. Under 20 års tid har folk därefter beundrat detta bygge som nu binder samman två länder och dagligen har ca 18 500 pendlare som bor i Sverige men arbetar i Danmark.

Ibland framförs att Skåne har fått Öresundsbron som motivering till varför Skåne stå tillbaka och andra regioner istället bör prioriteras i nationella transportplanering. Men faktum är att Öresundsbron aldrig har varit en kostnad för svenska skattebetalare i nationell transportplan. Bron och dess tillhörande danska och svenska landförbindelser är 100 procent avgiftsfinansierade, det vill säga helt och hållet finansierad genom lån som återbetalas endast av de som använder bron för överfart.

Ibland dras även paralleller mellan Öresundsbron och andra nya dyra infrastrukturprojekt som exempelvis förbifart Stockholm (estimerad total objektskostnad på ca 34 miljarder) eller västsvenska paketet (estimerad total objektskostnad på ca 41 miljarder). Även här finns stora missuppfattningar och felaktigheter. Den största skillnaden är att de två namngivna projekten finansieras till 100 procent av statliga skattemedel.

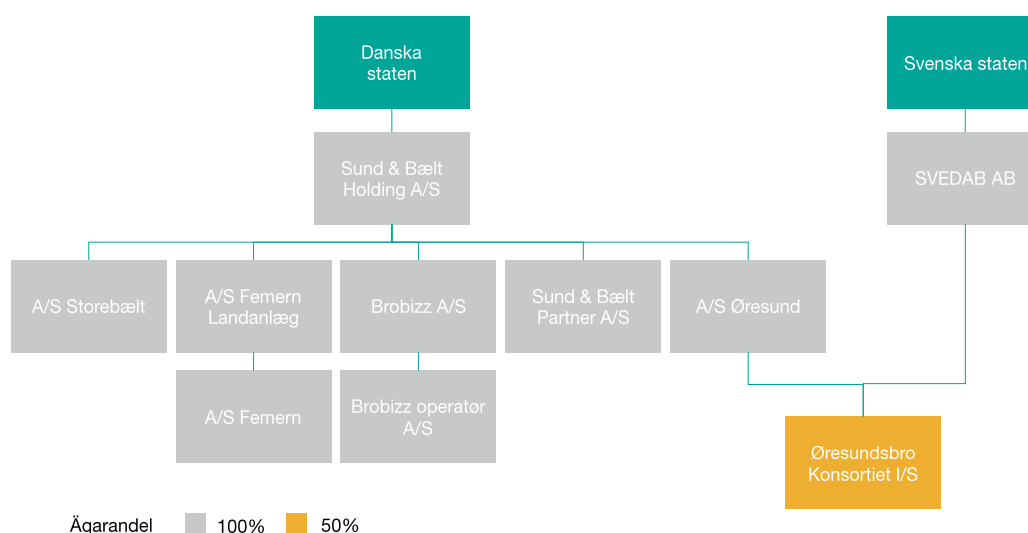
Trängselskatter i Sverige är definierade som statliga skatter och skulle lika gärna kunna öronmärkas för satsningar i skola, sjukvård eller infrastruktursatsningar i resten av landet. Det finns ingen lag som kräver att trängselavgifterna måste återinvesteras i regionen, eller i regional infrastruktur. Däremot kan det tyckas motiverat och rimligt att sådana intäkter återinvesteras i regionen då det till största delen (men inte uteslutande) kommer att vara lokala invånare som betalar merparten av avgifterna och därmed borde få

en motsvarande del av kakan när den åter investeras. Denna typ av trängselavgifter – eller direkta betalvägar – är en möjlig framkomlig väg att skapa större satsningar i storstadsregioner med kraftiga flöden.

Men lokalprincipen är också högst relevant för Öresundsförbindelsen vars kassaflöde kan återinvesteras i annan sydsvensk infrastruktur. Faktum är att det ändå mestadels är sydsvenskar som använder den. Nuvarande avbetalningsmodell bygger på årliga utdelningar till moderbolagen (bild 17). Utbetalningar som kommer att fortsätta att betalas och användas utan motkrav på återinvestering i regionen om ingenting förändras.

Bild 17. Öresundsbrons nuvarande finansieringsmodell

- Öresundsbron är en brukarfinansierad investering, där både bygge och underhåll finansieras helt av broavgifter. Lån har tagits med hjälp av svenska och danska staten, men dessa kommer att återbetalas. Inga skatter har använts för att finansiera Öresundsbron.
- För att passera bron betalar brukarna en avgift som sedan används för att betala av skulderna som hålls av SVEDAB AB (ägs i sin tur av svenska staten), Sund & Bælt Holding AB (danska staten), och Öresundsbrokonsortiet.
- Durationen för Öresundsbrokonsortiets skuld ökade tydligt sedan 2017. Då beslutades en förändrad utbetalningspolicy med främsta fokus på maximal minskning av skulden i ägarbolagen A/S Øresund och SVEDAB AB. Konsortiets skuld beräknas därmed att vara återbetald under 2050 (istället för 2032) och skulden till ägarbolagen väntas vara avbetalad 2028/29.
- Under 2018 blev utbetalningen närmare 1,1 miljard danska kronor till ägarbolagen men för 2019 pausades den på grund av att EU-domstolen annullerat EU-kommissionens ursprungliga godkännande av de danska och svenska statsgarantierna för Konsortiets lån med mera. De årliga utdelningarna är planerade att fortsätta enligt plan när mer klarhet kommit från EU.
- De årliga och miljardstora utdelningarna till ägarerna är tänkta att fortsätta även när skulden är avbetalad, istället för att öka avbetalningstakten på konsortiets skuld. Denna åtgärd kan liknas en form av skatt (likt trängselavgifterna i Stockholm och Västra Götaland) som nu läggs nu på bron och dess användare.
- Inga motkrav på återinvesteringar i regionen finns avtalade. Svenska staten kan alltså använda dessa sydsvenska skatteintäkter var och hur de vill i Sverige. Detta upplägg skiljer sig markant från trängselavgifterna som istället tycks öronmärkta att återinvesteras i samma regioner.



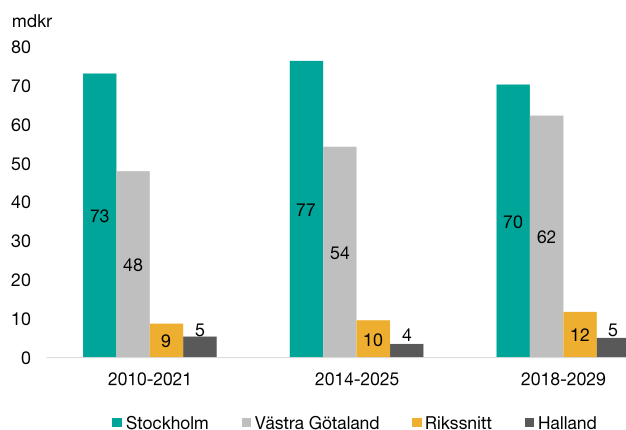
Not: Öresundsbron har byggts och ägs av Öresundsbro Konsortiet som i sin tur ägs av den svenska och danska staten genom bolagen Svedab AB respektive A/S Øresund. Öresundsbro Konsortiet sköter driften av vägförbindelsen samt förvaltar järnvägsförbindelsen. Anläggningskostnaderna för den fasta förbindelsen och de anslutande landanläggningarna ska finansieras genom brukaravgifter. Byggekostnaden för den fasta förbindelsen kust-till-kust var under öppningsåret 2000 19,6 miljarder danska kronor. Dessutom tillkommer skulden till moderbolagen, A/S Øresund och Svedab AB, på 10,5 miljarder danska kronor.

4. Halland – exempel på när planen inte blev till mer än en plan

I de tre senaste nationella planerna har de Halländska infrastruktursatsningarna legat stabilt kring en nivå mellan 3,5 och 5,4 miljarder kronor per nationell plan (bild 18), en relativt betydande summa när den slås ut på antalet invånare i regionen (bild 19). Visst är medelinvesteringen på dryga 15 000 kr/invånare betydligt lägre än rikssnittet på 21 554 kr/invånare, men nivåerna är fortfarande högre än kringliggande regioner som Skåne, Jönköping, Småland och Blekinge (se bild 7 i tidigare kapitel).

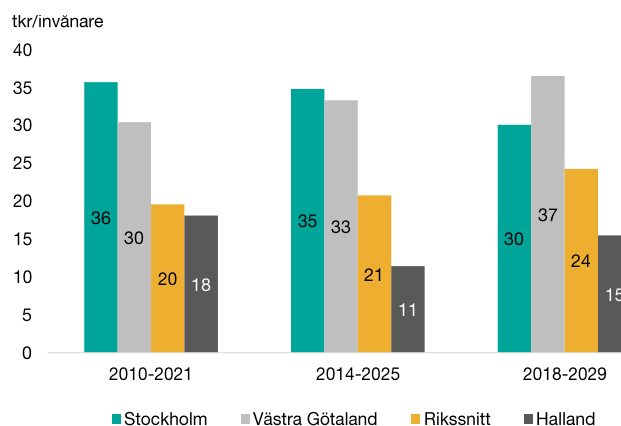
I en regional jämförelse kan det alltså vara lätt att påpeka att Halland är en region som relativt sett, utifrån Sydsveriges rådande situation där de systematiskt tycks ges färre investeringsmedel än övriga Sverige, ändå ska vara nöjd. Men gräver man djupare ner i de Halländska projekten så tycks dock slutsatsen vara en annan...

Bild 18. Planerade investeringar i Halland (miljarder kr)



Not: 2017 års fasta priser.

Bild 19. Planerade investeringar i Halland (tkr/invånare)



Not: 2017 års fasta priser.

Så här ligger det till:

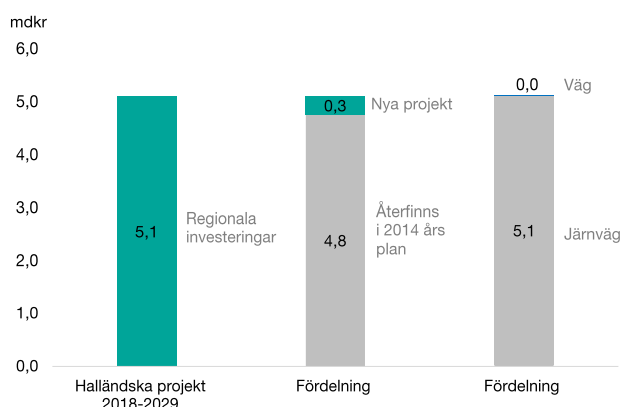
- I 2014 års nationella plan fanns endast två regionala halländska projekt angivna. Det första var ett dubbelspår, tunnel och resecentrum i Varberg längs Väst kustbanan projekterat till 3,5 miljarder kronor för tiden 2014-2025, och med förväntad byggstart 2017. Det andra projektet var en cykelled vid namn Kattegattleden, som är ett projekt som sträcker sig över länsgränserna mellan Skåne och Halland. Detta projekt var redan pågående och budgeterades till 153 miljoner för samma tidsperiod (fördelat på två län).
- När den nya planen för 2018-2029 presenterades återfanns de två projekten, men nu med reviderade budgetar (se bild 20). Arbetet med järnvägen i Halland har däremot fått framflyttat startdatum till 2019.¹⁹ Endast ett nytt projekt hade tillkommit, även denna gång på Väst kustbanan men nu i form av objektet Halmstad C/bangård med en budget på 345 miljoner och tänkt byggstart någon gång mellan 2025-2029.
- Investeringarna i Halland som planerades mellan 2014-2018 blev i verkligheten bara en påbörjad cykelled.

19) <https://www.trafikverket.se/nara-dig/Halland/vi-bygger-och-forbattrar/varbergstunneln-vastkustbanan-varberghamra/fragor-och-svar-for-varbergstunneln/planprocessen/>

Halland blir här ett tydligt exempel på problematiken som uppkommer när regering och Trafikverk arbetar med rullande planer och att inga planer kan översättas till direkta löften eller realiserade projekt. Det finns alltså stor risk

1. att många projekt rullas fram med ändrade startdatum, och att nationella planer därför kan uppfattas att lova mer än vad som i verkligheten realiserar
2. att flertalet svenska regioner inte vet hur mycket som verkligen har investerats i deras region
3. att många regioner inte mottar de investeringar de uppfattar att de blivit lovade
4. att vi mister förståelse och överblick över Sveriges infrastrukturinvesteringar och prioriteringar när vi endast presenteras planer men utan uppföljning.

Bild 20. Fördelning mellan nya och tidigare nämnda regionala projekt, Hallands län



Not: 2017 års fasta priser. Förändringar på Halmstad C bangård för 345 miljoner kronor är det nya projekt som tillkommit i 2018 års nationella plan i förhållande till 2014. Redan existerande projekt är Dubbelspår i Varberg (inkluderat i 2014 års plan men påbörjades inte under tiden 2014-2018) och en cykelled, Kattegattleden (pågående, och endast projekterad till 35 miljoner kr i 2018 års plan)

För att förbättra förståelsen för investeringar som gjorts, vore det därför högst önskvärt att regering och trafikverk i samband med varje uppdatering av nationell plan också kompletterade denna med en uppföljning om hur stor summa realiserade infrastruktursatsningar som varje län mottagit under tidigare planeringsperiod.

5. Scenario där alla Sveriges invånare ges samma förutsättningar

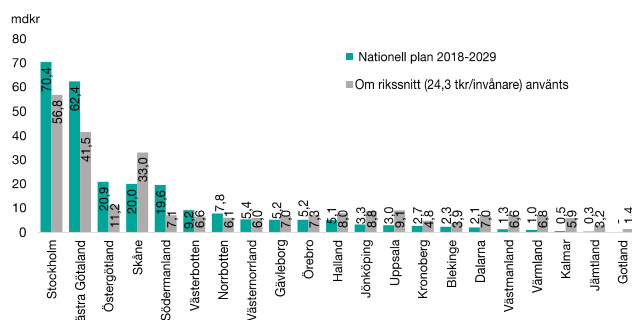
Ett sätt att utforska och utmana existerande beslut och slutsatser är att använda scenarier. Scenarier som verktyg är inte detsamma som att skapa prognoser för hur fördelningen måste utvecklas framöver men kan bidra till att ge en förståelse för möjliga förändringar. Dessa kan användas som en grund för strukturerade och spårbara diskussioner om tänkbara framtida fördelningar och dess tänkbara konsekvenser för samhället, invånarna och företagen, samt om förståelsen av planeringen och dess antaganden. För att öka förståelsen om hur stora de regionala skillnaderna verkligen är har vi i detta kapitel gjort ett scenario där alla Sveriges invånare tilldelas exakt lika stora investeringar oavsett vart i landet man bor. Varje län har därmed tilldelats en total investeringssumma som baseras på invånarantal*riksgenomsnitt på ca 24 300 kr/invånare (bild 21 och 22).

Med en fortsatt stor spridning mellan högsta och lägsta investeringssummor kan förändringarna i investeringsutrymmet vid första anblick tyckas marginella. Men en mer detaljerad analys visar på både betydande och anmärkningsvärda skillnader:

1. den största minskningen i kronor skulle ske för Västra Götaland. Länet skulle fått en minskning på hela 20,9 miljarder (-34 procent).

2. största procentuella minskning (-64 procent) skulle ske i Södermanland när projektanslagen minskas från 19,6 till 7,1 miljarder
3. Skåne skulle bli det län som såg den största finansiella ökningen när budgeten skulle behöva ökas från nuvarande 20 till 33 miljarder, och
4. största procentuella ökning skulle ske i Kalmar (+991 procent) när den regionala investeringsbudgeten ökas från 0,5 till 5,9 miljarder. Även Jämtlands ökning på +822 procent är en markant förändring som säkerligen gett ett betydande avtryck på tillgängligheten i länet.

Bild 21. Förändringar i investeringsutrymme



Not: De mörkblå staplarna visar summorna som planerats för varje region i de nationella planen 2018-2029, medan de ljusblå staplarna visar på det ytterligare investeringsutrymme som regionerna skulle fått om de alla hade mottagit motsvarande sverigesnittet på 24 300 kr per invånare. Summor i 2017 års penningvärde.

Bild 22. Vinnare och Förlorare i den nationella planen.

VINNARE					FÖRLORARE				
De län som gynnats mest i nuvarande nationell plan (%)					De län som förlorat mest i nuvarande nationell plan (%)				
Län	Nationell plan	Scenario	Δ i kr	Δ i %	Län	Nationell plan	Scenario	Δ i kr	Δ i %
Södermanland	19,6	7,1	12,5	64%	Kalmar	0,5	5,9	-5,4	-991%
Östergötland	20,9	11,2	9,7	46%	Jämtland	0,3	3,2	-2,8	-822%
Västra Götaland	62,4	41,5	20,9	34%	Värmland	1,0	6,8	-5,8	-564%
Västerbotten	9,2	6,6	2,7	29%	Västmanland	1,3	6,6	-5,3	-395%
Norrbottn	7,8	6,1	1,8	22%	Dalarna	2,1	7,0	-4,9	-236%
Stockholm	70,4	56,8	13,6	19%	Uppsala	3,0	9,1	-6,1	-207%
					Jönköping	3,3	8,8	-5,5	-166%
					Kronoberg	2,7	4,8	-2,1	-78%
					Blekinge	2,3	3,9	-1,6	-68%
					Skåne	20,0	33,0	-13,0	-65%
					Halland	5,1	8,0	-2,9	-57%
					Örebro	5,2	7,3	-2,1	-40%
					Gävleborg	5,2	7,0	-1,7	-33%
					Västernorrland	5,4	6,0	-0,5	-10%
					Gotland	0,0	1,4	-1,4	-
Summa			61		Summa			-61	

Not: Jämförelse mellan nationell plan 2018-2029 och ett scenario där alla Sveriges invånare får lika stor del av nationell infrastrukturbudget. I nuvarande nationella plan tilldelas inga medel till Gotland för regionala infrastrukturprojekt (får istället en större pott i länsplanerna – se bild 16). En procentuell förändring har därför utlämnats

Referenser

- Börjesson (2019), *Kan investeringar i transportinfrastruktur öka produktivitet och sysselsättning?*, SNS förlag, Stockholm
- Johansson, M (2006) *Urbanisering, storstäder och tillväxt. En kunskapsöversikt kring sambandet mellan städer och ekonomisk tillväxt* Regleringsbrevsuppdrag nr 2. ITPS
- Knutsson, E (2005), *Regionförstoring – en litteraturstudie*, Umeå: Umeå Universitet
- Konjunkturinstitutet (2013), *Tillväxt-och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning–En litteraturöversikt*, Specialstudier Nr 37, december 2013
- Melo et al. (2013). *The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence*. Regional Science and Urban Economics, 43(5), 695–706.
- NUTEK (2001), *R 2001:7 Regionförstoring Hur kan åtgärder i transportsystemet bidra till vidgade lokala arbetsmarknadsregioner?*, Stockholm
- OECD (2002), *Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development*, OECD
- OECD (2012), *OECD Territorial Reviews: Småland-Blekinge, Sweden*, OECD
- Petersson (2020), *Tåg underskattas när framtidens resande beräknas*, artikel i dn.se. <https://www.dn.se/ekonomi/tag-underskattas-nar-framtidens-resande-beraknas/>
- Ramböll (2015), *Systemanalys för Sydsveriges infrastruktur*, Malmö
- Region Kalmar (2020) <https://www.regionkalmar.se/globalassets/dokument/press/pressmeddelande/2020/en-snabbstart-for-sydostra-sverige--framtidens-hallbara-transportsystem.pdf>
- Riksrevisionen (2018), *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* (RiR 2018:30)
- SOU(2017:1) http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/01/SOU-2017_1_tryck.pdf
- Statens offentliga utredningar, (2000), *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, SOU 2000:87
- Trafikanalys (2015), *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2015*, Rapport 2015:10
- Trafikverket (2018) *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, Rapport 2018:058
- Trafikverket (2015), *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029*, Rapport 2015:180
- Trafikverket (2017), *Namnigivna investeringar - underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, Rapport 2017:158
- Trafikverket (2011), *Nationell plan för transportsystemet 2010-2021*, Rapport 2011:067
- Trafikverket (2014), *Planer för transportsystemet 2014-2025*
- Trafikverket. (2013). *Trafikverket Förslag till Nationell Plan 2014 - 2025 remissversion 2013-06-14*. Borlänge: Trafikverket
- Trafikverket. (2015). *Utredning om framtida transportbehov och medelsbehov på det lågtrafikerade järnvägsnätet*. Borlänge: Trafikverket
- WSP(2019), *Godstransporter, Sydsvenskt Kunskapsunderlag*, Göteborg
- Öresundsbro konsortiet (2020), *Årsrapport 2019*
- Öresundsbro konsortiet (2019), *Årsrapport 2018*
- Öresundsbro konsortiet (2018), *Årsrapport 2017*



Handelskammaren
I sydsvenska företags intresse

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren
Skeppsbron 2, 211 20 Malmö. Tel 040 - 690 24 00
www.handelskammaren.com