

RAPPORT

# Uppdrag att analysera och bedöma konsekvenser av förslag för den finansiella styrningen av Trafikverket

Delrapportering av regeringsuppdrag med ärendenummer TRV 2022/106118



**Trafikverket**

Postadress: Röda vägen 1, 781 89 Borlänge

E-post: [trafikverket@trafikverket.se](mailto:trafikverket@trafikverket.se)

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Uppdrag att analysera och bedöma konsekvenser av förslag för den finansiella styrningen av Trafikverket

Författare: Rydén Katarina, Ec

Dokumentdatum: 2024-02-26

Ärendenummer: TRV 2022/106118

Foto: Denis Vdovichenko

# Innehåll

<b>1 Om uppdraget.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Beskrivning av förslag till förändrad finansiell styrning och uppföljning.....</b>	<b>6</b>
2.1 Trafikverkets förslag till övergripande styrning.....	6
2.2 Genomlysning av Trafikverket .....	9
2.3 Trafikverkets förslag till ny anslagsstruktur .....	9
<b>3 Analys av och konsekvenser av ESV:s förslag.....</b>	<b>13</b>
3.1 Kort bakgrund om Trafikverkets kostnader .....	13
3.2 ESV:s förslag om förvaltningsutgifter .....	13
3.3 Utvecklingsanslag.....	17
3.3.1 Analys av ändamålets utveckling .....	17
3.3.2 Analys av förslag till anslagsposter .....	18
3.4 Vidmakthållandeanslag.....	21
3.4.1 Analys av ändamålets utveckling .....	21
3.4.2 Analys av förslag till anslagsposter .....	22
3.5 Förvaltningsanslag .....	26
3.5.1 Analys av ändamålets utveckling .....	26
3.5.2 Analys av förslag till anslagsposter .....	27
3.6 Forskningsanslag .....	29
3.7 Civilt försvar (eller civil beredskap) .....	30
3.7.1 Nuläge .....	30
3.7.2 Fortsatt utredning om eventuellt nytt anslag.....	30
3.8 Övriga anslag .....	31
3.8.1 Ersättning avseende icke statliga flygplatser.....	31
3.8.2 Trafikavtal.....	32
3.8.3 Trängselskatt Stockholm respektive Göteborg.....	33
3.8.4 Sjöfartsstöd.....	33
3.8.5 Klimatpremier .....	33
3.8.6 Laddinfrastruktur.....	33
3.9 Finansiella och övriga villkor.....	33
3.9.1 Anslagssparande och anslagskredit.....	33
3.9.2 Beställningsbemyndiganden .....	35

3.10 Utvecklad uppföljning.....	37
3.10.1 Uppföljning nationell plan.....	38
3.10.2 Uppföljning av investeringsplanen .....	39
3.10.3 Uppföljning av förvaltningskostnader .....	39
3.10.4 Uppföljning av beställningsbemyndiganden .....	39
3.10.5 Förslag på förändrad uppställning i Trafikverkets resultaträkning.....	40
<b>4 Beskrivning av en förändrad investeringsplan .....</b>	<b>41</b>
4.1 Integrering i ekonomiska planeringssystemet .....	42
4.2 Objektsindelningen .....	43
4.3 Trafikverkets förslag till investeringsplan .....	44
4.4 Integrering av byggstartsprocessen.....	47
4.5 Omklassning av verksamhetsinvesteringar.....	48
<b>5 Förslag till detaljerad tidplan för genomförande.....</b>	<b>50</b>
<b>Bilaga 1 .....</b>	<b>53</b>

# 1 Om uppdraget

Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag<sup>1</sup> att analysera förutsättningar och bedöma konsekvenser av förslag på hur styrning och uppföljning av Trafikverket kan utvecklas utifrån bl.a. de förslag som Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisat i de två rapporterna (ESV 2020:57 och ESV 2021:21) på uppdrag av regeringen (I2019/00186/US).

Trafikverket ska löpande informera Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 1 mars 2024 samt slutredovisas senast den 31 december 2024.

De förslag som ESV har redovisat i sina rapporter på hur styrningen och uppföljningen av Trafikverket skulle kunna utvecklas kan sammantaget inkluderas inom områdena

- en aggregerad anslagsstruktur,
- fördelningen av förvaltningskostnader på förvaltningsanslag respektive sakanslag, och
- en utveckling av Trafikverkets investeringsplan.

Delredovisningen ska bidra till att möjliggöra en beskrivning av hur en förändrad finansiell styrning och uppföljning av Trafikverket kan se ut. Trafikverket ska i samband med delredovisningen på en övergripande nivå beskriva vilka principer för eventuella förändringar som ska gälla och

- lämna förslag till en detaljerad tidplan för genomförande av en förändrad finansiell styrning av Trafikverket,
- analysera förutsättningar och bedöma konsekvenser av de förslag som ESV har redovisat avseende hur styrning och uppföljning av Trafikverket kan utvecklas,
- utifrån en framtagna konsekvensanalys beskriva eventuellt andra förslag än de som ESV beskriver som kan bidra till att möjliggöra en förbättrad finansiell styrning och uppföljning av Trafikverket, samt
- övergripande beskriva hur en förändrad investeringsplan kan se ut.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut I2021/01220 och LI2024/00170

## 2 Beskrivning av förslag till förändrad finansiell styrning och uppföljning

### 2.1 Trafikverkets förslag till övergripande styrning

Nedan beskrivs de övergripande principerna för den nya finansiella styrningen efter vår genomgång av ESV:s förslag med tillägg för Trafikverkets egna förslag. Beskrivningen innehåller även de delar av den befintliga finansiella styrningen som Trafikverket förutsätter ska behållas. Helheten beskrivs för att den röda tråden i styrningen ska framgå.

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Planeringsperioden börjar med att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett **inriktningsunderlag** för vanligtvis 12 år. Med inriktningsunderlaget tas det första steget mot en ny nationell plan och nya länsplaner för transportinfrastrukturen. Regeringen anger i **direktivet** vissa förutsättningar. Inriktningsunderlaget ger regeringen ett underlag för bedömning av ekonomiska ramar för transportinfrastrukturen för den kommande planeringsperioden.

Inriktningsunderlaget är ett viktigt underlag för regeringens **infrastrukturproposition**. Den innehåller vanligen förslag till ekonomiska ramar och vägledning för prioritering av olika åtgärder och satsningar i åtgärdsplaneringen. Utifrån propositionen fattar riksdagen sedan beslut om de ekonomiska ramarna för kommande nationella plan för transportsystemet och länsplanerna. Trafikverket föreslår att ramarna i infrastrukturpropositionen görs trafikslagsövergripande för att matcha den nya trafikslagsövergripande anslagsstrukturen som ESV och även Trafikverket föreslår. Efter **riksdagsbeslut** får Trafikverket i **uppdrag** att ta fram förslag till en ny nationell plan för utveckling av transportinfrastrukturen (fortsatt kallad nationell plan) och de regionala planupprättarna får i uppdrag att ta fram regionala planer.

**Nationell plan** innehåller åtgärder för att underhålla statlig infrastruktur och utveckla statliga vägar, järnvägar, samt sjö- och luftfart. Planen sträcker sig tolv år framåt, och en ny tolvårig plan tas fram vart fjärde år. Som utgångspunkter för Trafikverkets prioriteringar i förslaget finns de transportpolitiska målen, riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen samt regeringens direktiv. Förslaget bygger också på Trafikverkets kunskap om samhällsutvecklingen och behov i transportinfrastrukturen. När Trafikverket lämnat ett förslag skickar regeringen ut det på en bred **remiss**. Trafikverket levererar också en samlad effektbedömning av förslaget. Regeringen beslutar om nationell plan och Trafikverket genomför nationell plan. Regionerna tar fram och beslutar om **länsplaner för regional**

**transportinfrastruktur.** Regeringen fastställer de ekonomiska ramarna och Trafikverket, kommuner och trafikhuvudmän bistår med underlag. Det är med andra ord **regeringen respektive regionerna som beslutar** om *vad* som ska utföras.

**Investeringsplanen** är indelad i olika grupper och är indikativ, det vill säga riksdagen beslutar inte om den. Bland annat framkommer här en beräknad fördelning av investeringar och vidmakthållande per trafikslag. Investeringsplanen ingår i **budgetunderlaget** och är där framåtriktad. Den föreslås utvidgas till att visa beräknad anskaffning och utveckling av nya samhällsinvesteringar samt vidmakthållande av befintliga samhällsinvesteringar för förslagsvis nästkommande 6 år med specifikation per år för år 1–3. Investeringsplanen är ett underlag till **regeringens budgetproposition** till riksdagen.

I budgetunderlaget föreslår Trafikverket även att **byggstartsrapporteringen** ingår. Trafikverket får varje år uppdrag av regeringen att lämna förslag på namngivna objekt som bör få byggstarta inom 1–3 år och namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart inom 4–6 år. Trafikverket brukar även informera om namngivna större reinvesteringar i denna byggstartsrapportering även om det inte är ett krav. Trafikverket lämnar i byggstartsrapporteringen information om aktuellt planeringsläge, kostnader för objekten, samhällsekonomisk lönsamhet m.m.

I budgetunderlaget ingår även en redovisning av vilka framtida **bemyndiganden** gällande anslagsutgifter som behövs för att driva verksamheten. Regeringen begär sedan ett bemyndigande för Trafikverkets räkning i budgetpropositionen.

**Riksdagen beslutar** om budgeten och ändamålen för anslagen. Riksdagen anvisar ett *belopp* för anslaget i statens budget och anger de *ändamål* som ska gälla för verksamheten, dvs. vad pengarna får användas till. För att regeringen ska få omdisponera medel mellan anslag krävs beslut av riksdagen. ESV och Trafikverket föreslår att anslagsändamålen förenklas.

**Regeringen beslutar** om myndighetens **regleringsbrev** för det kommande budgetåret som innehåller

- **investeringsplanen** som föreslås utökas med drift och underhåll samt förlängas med år 4–6.
- **anslag** till Trafikverket fördelade i *belopp* på anslagsposter och eventuellt delposter. I regleringsbrevet anges också *villkor* (som ESV och Trafikverket föreslår bör förenklas) om hur poster får användas inom ramen för det ändamål och belopp som riksdagen beslutat om. För att överföra medel mellan anslagsposter krävs att regeringen beslutat om detta (regleringsbrevändring).
- **bemyndiganderamar** för anslagen.

- **återrapporteringskrav** på nyckeltal för andel byggherrekostnader föreslås.
- **uppdrag**
- **regeringens beslut om byggstart** föreslås av ESV och Trafikverket lämnas i samband med regleringsbrevet. Beslutet består av en lista över vilka objekt som får byggstarta respektive förberedas för byggstart inom respektive treårsperiod. Beslutet innehåller inte några ekonomiska ramar.

**Det ekonomiska planeringssystemet** innebär att ett namngivet investeringsobjekt i normalfallet blir föremål för upp till tre regeringsbeslut innan Trafikverket kan fatta faktiskt beslut om byggstart. Det vill säga vid fastställelse av nationell plan, förberedelse för byggstart år 4–6 och byggstart år 1–3.

Regleringsbrevet innebär att regeringen styr *när* Trafikverket kan utföra den planerade verksamheten.

Trafikverket tar fram en **verksamhetsplan** som är en rullande treårsplan som pekar ut inriktningen för Trafikverkets verksamhet. Verksamhetsplanen beskriver förutsättningar för samt inriktning och prioritering av Trafikverkets verksamhet. Den säger även något om *hur* eller med vilka resurser som verksamheten ska genomföras. För investerings- och underhållsverksamheten sträcker sig planen över fyra år för att skapa ett underlag till Trafikverkets budgetunderlag och förslag till byggstart inför regeringens beslut. Verksamhetsplanen beslutas av Trafikverkets styrelse.

I **årsredovisningen** återrapporterar Trafikverket enligt de krav som finns i förordning om årsredovisning och budgetunderlag, Trafikverkets instruktion och regleringsbrev samt andra regeringsbeslut såsom beslutet om nationell plan för transportinfrastruktur och regeringsuppdrag fristående från regleringsbrevet. Det innebär att investeringsplanen, anslag och bemyndiganderamar som meddelats i regleringsbrevet följs upp. Förslagsvis sker fördjupningar av uppföljningen av investeringsplanen i olika undertabeller. För ökad tydlighet bör resultaträkningen ändras så att det syns vilken investeringsvolym Trafikverket hanterat under året. Viss återrapportering sker också i **andra rapporter** sidoordnat från årsredovisningen och i samband med **myndighetsdialoger**.

#### **Trafikverket föreslår:**

- att investeringsplanen utökas med en kolumn för år 4–6 och att raderna fortsätter vara grupperade och inte gå ner på enskilda objekt
- att innehållet i investeringsplanen utökas med drift och underhållsåtgärder
- att byggstartsrapporteringen vävs in i budgetunderlaget i en särskild tabell och att regeringsbeslutet förmedlas via regleringsbrevet



- att en större marginal mellan beräknat utestående åtagande och bemyndiganderamen medges, fortsatt indikativ fördelning mellan anslagsposter inom ett anslag samt att utestående åtaganden för framtida amorteringar och räntor redovisas men inte ingår i bemyndiganderamen
- att byggherrekostnader (ESV använder benämningen direkta förvaltningskostnader) även i fortsättningen får finansieras via bidrag eller lån vid bidrags- eller lånefinansierad verksamhet

Trafikverket kan utveckla uppföljningen och återrapporteringen ytterligare för att tillgodose behov av information om olika typer av utgifter. Detta föreslås för att få en balans mellan Trafikverkets behov av flexibilitet, effektivitet och möjlighet att avgöra hur målen ska uppnås mot riksdagens och regeringens behov av transparens och inflytande.

Trafikverket kommer även vid behov se över verksamhetsindelningen i årsredovisningen. Trafikverket har också ett förslag på en förändrad uppställning av resultaträkningen i årsredovisningen.

## 2.2 Genomlysning av Trafikverket

Sedan hösten 2023 pågår ett arbete inom Trafikverket med att genomlysna myndighetens verksamhet. Arbetet syftar till att ta fram åtgärder för att öka effektiviteten och stärka leveransförmågan i Trafikverkets verksamhet. Rapportering av uppdraget sker till generaldirektören i slutet av februari 2024.

I genomlysningen framkommer bl.a. att administrationen inom Trafikverket är omfattande och att det finns utrymme för en mer verksgemensam styrning. Analysen visar att det finns en omfattande rapportering men att det samtidigt behövs en bättre koppling mellan det som mäts och styrningen av verksamheten. Mot denna bakgrund utarbetas ett antal åtgärder kopplat till verksamhetens effektivitet. Det handlar bl.a. om att förenkla rapportering och förbättra styrning och uppföljning. Åtgärderna syftar bl.a. till att stärka förutsättningarna och förmågan att följa resursanvändningen i myndigheten och redovisa produktivitet-utvecklingen.

Med utgångspunkt i de beslut som tas om genomlysningens förslag övergår arbetet nu i en genomförandefas för att åstadkomma de förändringar som Trafikverket vill uppnå.

## 2.3 Trafikverkets förslag till ny anslagsstruktur

**Trafikverket föreslår:**

- att byggherrekostnaderna fortsätter att belasta anslagsposterna på utvecklingsanslaget och vidmakthållandeanslaget vid anslagsfinansierad verksamhet, det vill säga att ESV:s förslag om särskilda anslagsposter för direkta förvaltningskostnader inte införs
- att anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur delas in i de trafikslagsövergripande anslagsposterna Investeringar i nationell plan,

Investeringar i regional plan, Räntor och återbetalning av lån och garantier, Stadsmiljöavtal, Bärighetshöjande åtgärder samt Miljösaneringsåtgärder

- att anslagsposterna under utvecklingsanslaget också blir anslagsdelar för att det ska bli möjligt för Trafikverket att ange prognoser på respektive anslagspost i statsbudgetsystemet Hermes
- att anslaget 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur delas in i anslagsposterna Drift och underhåll av vägar och järnvägar (som ska inkludera trafikledning och reinvesteringar), Bidrag till Inlandsbanan, Ersättning till Öresundsbrokonsortiet, Bidrag för drift av enskild väg samt Miljökompensation godstransporter
- att medel för eftersök av vilt flyttas till Polismyndigheten eller en myndighet som får det samlade ansvaret
- att förvaltningsanslaget Trafikverket utökas till att omfatta även förvaltningsutgifter inom forskning, stora delar av anslagsposten Planering, stöd och myndighetsutövning, administration och förvaltning av bidragsutbetalningar, expertstöd och myndighetsutövning samt indirekta kostnader för underhåll, trafikledning och nyinvesteringar etc.
- att ett nytt anslag för Forskning och innovation inom transportinfrastruktur bildas
- att anslagsposten Flygtrafiktjänster under anslag Ersättning till flygplatser förs direkt till Transportstyrelsen
- att anslag 1:16 Internationell tågtrafik slås ihop med anslag 1:7 Trafikavtal
- att anslagen för Trängselskatt i Göteborg och Stockholm är oförändrade om det inte är praktiskt möjligt att dela upp och flytta dessa till utvecklings- och vidmakthållandeanslagen
- att anslagsändamål och anslagsvillkor förenklas
- att Trafikverket får ta med anslagssparanden till kommande år för de anslagsposter som finansierar genomförande av nationell plan enligt hittillsvarande praxis
- att anslagskrediten på 10 procent med den föreslagna anslagsstrukturen kan kombineras med att ta bort möjligheten att omdisponera kreditutrymmet mellan anslagsposterna och att villkoren för anslagskredit förändras

Förslagen innebär att vissa kostnadsfördelningsmetoder som Trafikverket använder, t ex BAS-påslag som fördelar ut verksgemensamma kostnader, kan behöva justeras efter de nya förutsättningarna.

Trafikverket fortsätter att utreda om ett nytt anslag för civilt försvar eller civil beredskap bör bildas eller inte.

## Tabell 1 Trafikverkets förslag till ny anslagsstruktur

### Anslagsstruktur

---

#### 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur

Ap.1 Investeringar i nationell plan

Ap.2 Investeringar i regional plan

Ap.3 Räntor och återbetalning av lån och garantier

Ap.4 Stadsmiljöavtal

Ap.5 Bärighetshöjande åtgärder

Ap.6 Miljösaneringsåtgärder

#### 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur

Ap.1 Drift och underhåll av vägar och järnvägar

Ap.2 Bidrag till Inlandsbanan

Ap.3 Ersättning till Öresundsbrokonsortiet

Ap.4 Bidrag för drift av enskild väg

Ap.5 Miljökompensation godstransporter

#### 1:3 Trafikverket

Ap.1 Trafikverket

#### Nytt anslag Forskning och innovation inom transportinfrastruktur

Ap.1 Forskning och innovation inom transportinfrastruktur

#### Fortsatt utredning om ett eventuellt nytt anslag Civilt försvar eller civil beredskap

Ap.1 Civilt försvar eller civil beredskap – del till Trafikverket

#### 1:6 Ersättning till flygplatser

Ap.1 Driftbidrag till flygplatser – del till Trafikverket

Ap.2 Flygtrafiktjänster – del till Transportstyrelsen

Ap.3 Ersättning för beredskap på flygplats – del till Trafikverket

#### 1:7 Trafikavtal

Ap.1 Trafikavtal

#### 1:11 Trängselskatt i Stockholm

Ap.3 Trängselskatt Stockholm system/administration – del till Trafikverket

Ap.6 Trängselskatt Stockholm investeringar/medfinansiering – del till Trafikverket

#### 1:14 Trängselskatt i Göteborg

Ap.1 Trängselskatt Göteborg system/administration – del till Trafikverket

Ap.2 Trängselskatt Göteborg investeringar/medfinansiering – del till Trafikverket

#### 1:15 Sjöfartsstöd

---

Ap.1 Sjöfartsstöd

**1:17 Klimatpremier**

Ap.2 Breddad Eko-bonus till Trafikverket

**1:10 Laddinfrastruktur**

Ap.2 Laddinfrastruktur till Trafikverket

---

# 3 Analys av och konsekvenser av ESV:s förslag

## 3.1 Kort bakgrund om Trafikverkets kostnader

Trafikverket är en myndighet med ansvar för att själva *genomföra* verksamhet som finansieras med sakanslag. Detta skiljer Trafikverkets sakanslag från de flesta andra myndigheters sakanslag som oftast är av transfererande karaktär och det innebär att Trafikverket har andra utmaningar än vad de flesta andra myndigheter har.

I vår investeringsverksamhet och drift- och underhållsverksamhet har vi kostnader för projektering, bygg- och underhållsentsprenader, material, maskiner, energi, mark, konsulter, egen personal, lokaler, it och telefoni etc.

När Trafikverket genomför ett projekt eller program eller sköter driften av anläggningen bemannas det upp utifrån att vi ska säkerställa lagkrav, hantera omvärldens krav samt driva projekt som inte skadar arbetare, miljö etc. Varje nytt eller förändrat krav till vårt grunduppdrag inom till exempel miljö, sociala krav, digitalisering, planlägningsprocess eller bemyndiganderedovisning innebär nya resurs-/kompetensbehov. Kraven är idag så omfattande att det i vissa fall krävs en kravsamordnare som håller koll på att alla krav beaktas. Förutom projektledning har de enskilda projekten också behov av olika specialister och stödfunktioner och behovet varierar under projektets olika skeden. Mycket av detta är att betrakta som byggherrekostnader men är en helt integrerad del i att genomföra projekten.

## 3.2 ESV:s förslag om förvaltningsutgifter

Tabell 2 ESV:s förslag till anslagsstruktur

Anslag och anslagsposter	Trafikverkets förslag
<b>1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur</b>	
Ap.1 Investeringar i nationell plan	Eventuellt exkl. civilt försvar
Ap.2 Investeringar i regional plan	
Ap.3 Direkta förvaltningskostnader för investeringar	Alternativt förslag
Ap.4 Räntor och återbetalning av lån och garantier	
Ap.5 Transfereringar	Benämning
Ev. Ap.6 Rättegångskostnader m.m. till Kammarkollegiets disposition	Inte kvar

<b>1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur</b>	
Ap.1 Vidmakthållande	Benämning
Ap.2 Direkta förvaltningskostnader i vidmakthållande	Alternativt förslag
Ap.3 Transfereringar	Benämning
<b>1:3 Trafikverket</b>	
Ap.1 Trafikverket	
<b>Nytt anslag Forskning inom transportinfrastruktur</b>	
Ap.1 Forskning inom transportinfrastruktur	Benämning

ESV föreslår, se tabell 2, ett förvaltningsanslag samt anslagsposter för direkta förvaltningskostnader (byggherrekostnader) på utvecklings- respektive vidmakthållandeanslaget. ESV skriver att deras förslag möjliggör en ordning där regeringen styr *vad* Trafikverket ska göra medan Trafikverket kan avgöra *hur* uppdraget ska utföras. Vi menar dock att med ESV:s förslag med särskilda anslagsposter för förvaltningskostnader styr regeringen *hur* uppdraget utförs. Detta eftersom delar av de direkta åtgärderna i investerings- och underhållsverksamheten med ESV:s förslag skulle finansieras med en anslagspost för byggherrekostnader och konsult- och entreprenadkontraktet finansieras på en annan anslagspost. Det är Trafikverkets uppfattning att sättet på vilket verksamheten utförs inte bör påverka vilken anslagspost som utgifterna ska belasta.

Trafikverket förespråkar en modell där vilken anslagspost som ska belastas styrs av verksamhetens karaktär snarare än av vilket resursslåg som används. Trafikverket föreslår att byggherrekostnaderna fortsätter att belasta anslagsposterna på utvecklingsanslaget och vidmakthållandeanslaget. Trafikverket vill ha möjlighet att driva verksamheten på ett effektivt sätt utan att öka administrationen och vi bedömer att det förslag som vi lämnar är det mest ändamålsenliga utifrån både verksamhetens behov och regeringens möjlighet till styrning av verksamheten.

ESV:s förslag innebär att Trafikverket inte fullt ut kommer att kunna välja den kontraktsform som bedöms effektivast för genomförandet av respektive projekt utan att också väga in vilken effekt det får på fördelningen på anslagsposter mellan direkta entreprenad- och konsultkostnader och byggherrekostnader. Ur ett verksamhetsperspektiv och ur ett sammanvägt samhällsperspektiv är det ibland lämpligast att välja att upphandla större delar av både genomförandet och delar av kontroller, besiktningar etc. och ibland är det mer fördelaktigt att välja en högre grad av beställarmedverkan. Ur ett rent anslagsperspektiv kommer det dock att upplevas som fördelaktigt att handla upp så mycket som möjligt eftersom det då belastar de direkta sakanslagen och det får effekten att regeringen genom sin

styrning indirekt riskerar att gynna ett beteende och styra själva genomförandet av projekten på ett sätt som inte är det mest effektiva.

ESV har inte studerat övrig finansiering utöver finansiering via anslag 1:1, 1:2 och 1:3. Det innebär att ESV inte har stött på den problematik kopplad till byggherrekostnader som uppstår vid annan finansiering. Om verksamhet som finansieras med bidrag eller lån även fortsättningsvis ska få innehålla både byggherrekostnader och kostnader som vid anslagsfinansierad verksamhet finansieras med sakanslag blir styrningen inte konsekvent och därmed svår att förstå. Detsamma gäller för verksamhet som finansieras med brukaravgifter eller trängselskatt. Det är ganska vanligt förekommande att investeringsprojekt har en blandfinansiering under byggtiden. Exempelvis Förbifart Stockholm finansieras med lån, anslag för trängselskatt och anslag för väginvesteringar. I de fallen blir det svårt att identifiera vilka byggherrekostnader som ska anses finansieras med lån, bidrag eller anslag och därmed hanteras på olika sätt. Trafikverket anser att det är en grundförutsättning att det är samma regler som gäller oavsett om det är anslagsfinansierade investeringar eller om investeringen är blandfinansierad via lån, bidrag, brukaravgifter eller anslag för trängselskatt. Att dela upp byggherrekostnaderna innebär att schabloner måste användas.

Trafikverket har även viss avgiftsfinansierad verksamhet där förvaltningskostnader enligt regelverket ska finansieras med avgifterna. Det innebär att det är lämpligt att hålla samman kostnaderna inom ett anslag/en anslagspost och inte särredovisa byggherrekostnaderna.

Att bedöma storleken på anslagsposterna för byggherrekostnaderna kommer i realiteten att vara omöjligt innan vi valt entreprenadform och kostnaderna kommer därför beräknas schablonmässigt i de tidiga skedena. Det kommer i sin tur att leda till att behoven på både objektsnivå men också sammantaget på anslagspostnivå kommer att behöva räknas om och förändras successivt ju närmare genomförandet vi kommer. Det kommer också att leda till att det uppstår avvikelser över tid som inte är egentliga avvikelser utan snarare en effekt av att vi gått från att ange byggherrekostnaden som en schablonmässig andel av den totala kostnaden till att kunna göra en första riktig beräkning och det gäller både för det enskilda objektet men också årligen och under pågående år för anslagsposterna sammantaget. Storleken på byggherrekostnaderna per objekt och år varierar också beroende på i vilket skede objekten befinner sig. Det handlar inte bara om personalkostnader utan även till exempel om resurskonsulter, resor, lokaler och andra kostnader och alla kostnader är inte enkla att identifiera vare sig per objekt eller totalt långt i förväg. Vissa delar av den nationella planen avser verksamhet som vid beslut om nationell plan inte är specificerad. Inom vidmakthållande och även inom ej namngivna investeringar vet vi ofta inte exakt vad som ska utföras, var, när eller med vilken resursmix förrän närmre i tid. Inom underhåll väg utförs till exempel cirka 12 000 olika åtgärder per år. Att hålla isär byggherrekostnaderna i planering, budgetering

och prognostisering innebär ökad administration. I princip all verksamhet inom utveckling och vidmakthållande skulle bli finansierad med fler än en finansieringskälla. Anslagsposterna för byggherrekostnader skulle behöva variera i storlek mellan åren utifrån den verksamhetsvolym som ska utföras det året och beroende på i vilket skede som objekten befinner sig. Anslagsposter för byggherrekostnader skulle behöva räknas upp på andra premisser än vad ett förvaltningsanslag normalt gör (på grund av direkt samband med genomförande av projekten). Om regeringen till exempel gör en satsning under ett år på att återta eftersatt underhåll skulle anslagsposten för byggherrekostnader i vidmakthållande behöva öka för att Trafikverket skulle kunna leda och styra de reinvesteringar som då skulle behöva genomföras. Om anslagsposten inte ökade så skulle Trafikverket inte kunna genomföra satsningen. Trafikverket skulle få svårare att hantera förändringar i volym.

Med ESV:s förslag är därför sannolikheten hög att det kommer att krävas återkommande omfördelningar mellan anslagsposterna inom både utvecklings- och vidmakthållandeanslaget och det i sin tur riskerar att äventyra ett effektivt genomförande av verksamheten eftersom Trafikverket inte kan utgå från att regeringen alltid kommer att godkänna sådana omfördelningar vilket gör att det skapar en ovisshet som kan leda till förseningar och fördyringar eftersom det måste följa den process som krävs för att få till en ändring i regleringsbrevet. Om ESV:s förslag om särskilda anslagsposter för byggherrekostnader inom sakanslagen kombineras med en anslagskredit på 10 procent skulle det minska behovet av årliga omfördelningar. Över tid innebär det dock en styrning över hur Trafikverket organiserar verksamheten som vi bedömer riskerar att leda till försämrad effektivitet.

Trafikverket ser inte att ESV:s förslag att införa anslagsposter för byggherrekostnader skulle ge regeringen den önskade styrningseffekten. Projekten inom investeringsverksamheten och drift och underhåll får inte lägre kostnader genom den åtgärden. Om regeringen önskar styra Trafikverkets förvaltningskostnader så bör fokus i stället ligga på förvaltningsanslaget.

#### **Trafikverket föreslår:**

- att byggherrekostnaderna fortsätter att belasta anslagsposterna på utvecklingsanslaget och vidmakthållandeanslaget för anslagsfinansierad verksamhet (vilket innebär att ESV:s förslag om särskilda anslagsposter för direkta förvaltningskostnader inte genomförs)
- att byggherrekostnaderna även i fortsättningen får finansieras via bidrag eller lån vid bidrags- eller lånefinansierad verksamhet

Trafikverket kan utveckla uppföljningen och åiterrapporteringen ytterligare för att tillgodose behov av information om olika typer av utgifter. Detta föreslås för att få en balans mellan Trafikverkets behov av flexibilitet, effektivitet och möjlighet att



avgöra hur målen ska uppnås mot riksdagens och regeringens behov av transparens och inflytande.

## 3.3 Utvecklingsanslag

### 3.3.1 Analys av ändamålets utveckling

---

#### **ESV föreslår i avsnitt 5.3 i delrapport ESV 2020:57**

Anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur renodlas och tydliggörs. Ändamålet utvecklas med utgångspunkt i att anslaget får användas för utgifter för investeringar i nationell och regional plan och bidrag i syfte att utveckla transportinfrastrukturen i enlighet med de transportpolitiska målen, för infrianden av betalningsutfästelser för aktieägartillskott, kapitaltäckningsgarantier samt kreditförluster enligt riksdagens beslut.

Det prövas om rättegångskostnader mm till Kammarkollegiets disposition behöver omfattas av anslagets ändamål.

---

#### **Trafikverket föreslår:**

Anslaget får användas till utgifter för:

1. investeringar i nationell och regional plan, inklusive bärighetshöjande åtgärder på statliga vägar och järnvägar, och bidrag i syfte att utveckla transportinfrastrukturen i enlighet med de transportpolitiska målen. Det inkluderar byggherrekostnader direkt relaterade till samhällsinvesteringen oavsett om de ingår i samhällsinvesteringens anskaffningsvärde eller inte.
2. infrianden av betalningsutfästelser för aktieägartillskott, kapitaltäckningsgarantier samt kreditförluster enligt riksdagens beslut.
3. teknikutveckling som kommer användas i infrastrukturanläggningen samt åtgärder i nationalstadsparken

Anslagsändamålet kan behöva justeras när vi analyserar vidare till slutrapporten. Till exempel har vi inte tagit ställning angående eventuellt anslag för civilt försvar ännu.

Anslagsposten rättegångskostnader m.m. till Kammarkollegiets disposition finns inte kvar i Trafikverkets regleringsbrev för 2024.

### 3.3.2 Analys av förslag till anslagsposter

---

#### **ESV föreslår i avsnitt 5.4 i delrapport ESV 2020:57**

Anslag 1:1 delas in i anslagsposterna Investeringar i nationell plan, Investeringar i regional plan, Direkta förvaltningskostnader i investeringar, Räntor, återbetalning av lån och garantier, Transfereringar.

Det prövas om Rättegångskostnader m.m. till Kammarkollegiets disposition fortsatt bör utgöra en anslagspost.

---

Trafikverket föreslår inga delposter under dessa anslagsposter. Vi instämmer i ESV:s bedömning att dagens indelning av anslag 1:1 och 1:2 i många anslagsposter och delposter innebär risk för inlåsnings effekter och suboptimering. När anslagsvillkor har en hög detaljeringsgrad och räknar upp uppgifter som får finansieras under anslagsposten utesluts i princip finansiering av uppgifter som inte ingår i uppräknningen.

Förslaget går i linje med hur nuvarande anslagsstruktur är uppbyggd på anslagspostnivå när det gäller anslagsposterna för investeringar så vi bedömer att förändringen är hanterbar för Trafikverket. Idag är anslagsposterna investeringar i regional plan, större investeringar i nationell plan och övriga investeringar. Trafikverket anser inte att anslag för fysiska åtgärder inom sjöfart och luftfart ska flyttas till Sjöfartsverket och Luftfartsverket eftersom Trafikverket då skulle tappa det trafikslagsövergripande perspektivet.

Trafikverket föreslår att anslagsposterna också blir anslagsdelar för att det ska bli möjligt för Trafikverket att ange prognoser på respektive anslagspost i statsbudgetsystemet Hermes. Anslagsdelar korresponderar ofta med anslagsposter i Hermes.

#### **3.3.2.1 Investeringar i nationell plan - trafikslagsövergripande**

Regeringen fattar de strategiska besluten om vad som ska ingå i nationell plan samt vilken finansiell ram planen ska rymmas inom. Trafikverket ansvarar för att genomföra planen inom given finansiell ram. Genom nationell plan styr regeringen inriktningen och indirekt fördelningen mellan trafikslagen för namngivna objekt samtidigt som myndigheten ges mandat att inom ram för anslagsposten investeringar i nationell plan genomföra verksamheten. Genom att utveckla investeringsplanen till att visa genomförandet av åtgärderna i nationell plan kompletterar investeringsplanen anslagsposten genom att visa indelning i trafikslag och större objekt eller andra åtgärder.

Enligt 1 § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska myndigheten ”med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.” De anslagsposter myndigheten disponerar bör enligt ESV ge myndigheten möjlighet att fördela medel mellan trafikslagen på ett sätt som främjar ett effektivt genomförande av investeringar och vidmakthållande. Det instämmer vi i.

### **3.3.2.2 Byggherrekostnader**

Trafikverket föreslår i avsnitt 3.2 att anslaget får användas för att finansiera även byggherrekostnader det vill säga att dessa kostnader inte samlas på en särskild anslagspost för direkta förvaltningskostnader i investeringar enligt ESV:s förslag.

Huvudprincipen bör vara att de utgifter som belastar utvecklingsanslaget ska vara det som blir en anläggningstillgång. Stora delar av nuvarande delpost ap.12.1 Planering, stöd och myndighetsutövning utgörs av utgifter av förvaltningskaraktär som inte blir en anläggningstillgång. Trafikverket föreslår därför att dessa delar flyttas till förvaltningsanslaget. Dock föreslås vissa undantag från huvudprincipen. Trafikverket föreslår att de delar av delposten som har *nära koppling* till investeringsåtgärderna till exempel kostnader för teknikutveckling som i sig inte kommer aktiveras som en anläggningstillgång, men där tekniken kommer att användas i infrastrukturanläggningen får vara kvar på utvecklingsanslaget. Det finns även andra typer av utpekade åtgärder, såsom miljösanering, som inte kommer resultera i någon specifik anläggningstillgång, men som likt idag ändå bör belasta utvecklingsanslaget.

### **3.3.2.3 Räntor, återbetalning av lån och garantier**

Trafikverket håller med om att det är bra med en anslagspost för räntor och återbetalning av lån och garantier. ESV för i sin rapport ett resonemang om att regeringen vid beräkning av storlek på anslagsposten utgår från den kalkylränta som regeringen angivit i beslut om uppdrag att ta fram underlag till nationell plan och att det borde finnas möjlighet att ompröva kalkylräntan i närmare anslutning till beslut om anslagspostens storlek för att på så vis få mindre avvikelse mellan tilldelade medel och utfall. Trafikverket instämmer i att det är bra om kalkylräntan som används är så lik den rådande och förväntade räntenivån som möjligt. Ränteutvecklingen kan dock vara svår att förutse, vilket gör att vissa marginaler kan behövas i anslagsposten. Anslagsposten har visserligen aldrig hittills varit för liten, men vi har också förståelse för om regeringen inte vill låsa in medel för räntor i onödan.

### **3.3.2.4 Transfereringar**

Trafikverket tycker det vore otydligt att ha anslagsposter benämnda transfereringar på både anslag 1:1 och 1:2 samt dessutom ha andra anslag som hanterar bidrag. Bidrag inom regionala planer beslutas av de regionala planupprättarna och eftersom regeringen inte beslutar om dessa skulle de inte kunna lyftas in i en samlad anslagspost för transfereringar inom utvecklingsanslaget. Vi föredrar därför att anslagsposten på utvecklingsanslaget fortsätter att heta Stadsmiljöavtal. Regeringen har i budgetpropositionen 2024 föreslagit att stadsmiljöavtalen fasas ut genom att inga nya ansökningar beviljas, men Trafikverket föreslår att redan beviljade ansökningar betalas ut via denna anslagspost.

Att Bidrag till Inlandsbanan som är en del av nuvarande delpost ap.12.3 flyttas till vidmakthållandeanslaget är bra då detta bidrag i första hand betalas ut för drift- och underhållskostnader. Trafikverket föreslår också att avgifter till Öresundsbrokonsortiet enligt avtal om Öresundsbroförbindelsen inom samma delpost flyttas till vidmakthållandeanslaget. Man kan överväga att låta avgiften ingå i ap.3 Räntor och återbetalning av lån och garantier inom utvecklingsanslaget. Avtalet är skrivet i danska kronor vilket gör att det uppstår valutakursdifferenser som passar in i denna anslagspost av mer finansiell karaktär. Valutakursdifferenser finns dock i flera andra delar av verksamheten som belastar andra anslag och anslagsposter vilket gör att Trafikverket inte anser att det är logiskt att låta avgiften ingå i denna anslagspost. Om vi följer grundprinciperna bör ersättning till Öresundsbrokonsortiet ingå i vidmakthållandeanslaget likväl som bidrag till Inlandsbanan.

### **3.3.2.5 Trafikverkets kompletterande förslag**

Trafikverket anser att trängselskatteanslagen (1:11 Stockholm och 1:14 Göteborg) bör inrymmas som två anslagsposter inom utvecklingsanslaget då de till stor del används till utgifter för investeringar. Om man gör den förändringen ska de mindre anslagsposterna 1:11 Trängselskatt Stockholm ap.3 och 1:14 Trängselskatt Göteborg ap.1 flyttas till anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur för underhållskostnader för anläggningarna. Vi förstår dock att trängselskatt är ett slutet system där kostnader för administrationen finansieras av avgifterna och att det därmed kan vara svårt att dela upp anslagen. För att det ska bli hanterbart med kassaflödesanalys och beräkning av ramar för alla år skulle även en uppdelning av anslaget på anslagsposter i Hermes behövas. Det kräver att det skapas anslagsdelar för varje anslagspost. Om detta inte går att lösa rekommenderar Trafikverket att ändringar inte genomförs.

Trafikverket anser att det behöver tydliggöras hur vårt miljöansvar ska finansieras. Detta finns inte omnämnt i ESV:s rapporter, men finansieras idag på utvecklingsanslaget ap.1 Investeringar i nationell plan trots att det bara till viss del är en följd av tidigare genomförda investeringar. Trafikverket föreslår att

miljösaneringsåtgärder bildar en anslagspost under utvecklingsanslaget. Det kan också fortsätta vara en del av ap.1 Investeringar i nationell plan. Kostnader för avhjälpande av miljöskador är inte att betrakta som förvaltningsutgifter. Anledningen att Trafikverket föreslår miljösaneringsåtgärder som en egen anslagspost är att det vore bra om regeringen beslutar om hur mycket medel som ska satsas på detta område. Nackdelen med en egen anslagspost är att den inte kan pareras mot andra poster. Under femårsperioden 2018–2022 har de årliga kostnaderna för miljösanering varierat mellan 170 och 292 miljoner kronor varav miljögarantier varierat mellan 135 och 240 miljoner kronor. Särskilt miljögarantierna är svåra att förutse. Det är andra parter som ansvarar för att utreda och utföra miljösaneringar vilket gör att det råder stora osäkerheter hos Trafikverket hur mycket som behöver avsättas årligen från anslagsposten Trimning och effektiviseringar samt miljöinvesteringar. För att få fram behovet är vi beroende av underlag från Jernhusen med flera.

Trafikverket föreslår att större delen av anslagsposten för bärighet och tjälsäkring flyttas till utvecklingsanslaget eftersom merparten av dessa åtgärder avser att höja bärigheten på vägnätet (och därför definitionsmässigt är investeringar). Förslagsvis bör bärighetshöjande åtgärder bilda en egen anslagspost eftersom villkoren skiljer sig från de som gäller på ap.1 Investeringar i nationell plan. De åtgärder inom bärighet och tjälsäkring som är att betrakta som vidmakthållande, exempelvis tjälsäkringsåtgärder och att identifiera riskpunkter i anläggningen föreslås finansieras av vidmakthållandeanslaget, ap.1.

Utredning pågår om huruvida civilt försvar eller civil beredskap bör bli ett eget anslag, se avsnitt 3.7 nedan.

## **3.4 Vidmakthållandeanslag**

### **3.4.1 Analys av ändamålets utveckling**

---

#### **ESV föreslår i avsnitt 5.3 i delrapport ESV 2020:57**

Anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur renodlas och tydliggörs. Ändamålet utvecklas med utgångspunkt i att anslaget får användas för utgifter för vidmakthållande och bidrag i syfte att vidmakthålla transportinfrastrukturen i enlighet med de transportpolitiska målen.

---

## Trafikverket föreslår:

Anslaget får användas till utgifter för:

1. utgifter för vidmakthållande (= drift inkl. trafikledning och underhåll inkl. reinvesteringar) av statliga vägar och järnvägar, anläggningar för nykterhetskontroll och ersättning som betalas ut av Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare och bidrag i syfte att vidmakthålla transportinfrastrukturen i enlighet med de transportpolitiska målen. Det inkluderar även Trafikverkets förvaltningsutgifter som är direkt relaterade till vidmakthållandet av samhällsinvesteringen, så kallade byggherrekostnader.

Anslagsändamålet kan behöva justeras när vi analyserar vidare till slutrapporten.

### 3.4.2 Analys av förslag till anslagsposter

---

#### ESV föreslår i avsnitt 5.4 i delrapport ESV 2020:57

Anslag 1:2 delas in i anslagsposterna Vidmakthållande, Direkta förvaltningskostnader i vidmakthållande och Transfereringar.

---

#### 3.4.2.1 Vidmakthållande

Trafikverket föreslår att anslagsposten benämns Drift och underhåll av vägar och järnvägar för att skilja namnet från anslagets namn och från övriga anslagsposter.

##### 3.4.2.1.1 Trafikslagsövergripande

I infrastrukturpropositionen 2022–2033 föreslog regeringen ett visst belopp i planeringsram till drift, underhåll och reinvesteringar väg och ett visst belopp till drift, underhåll och reinvesteringar järnväg. När riksdagen sedan beslutat om propositionen krävs ett nytt riksdagsbeslut för att ändra fördelningen mellan trafikslagen. Därmed är fördelningen mellan trafikslagen låst för 12-årsperioden fram till nästa riksdagsbeslut även om anslaget så som ESV föreslår görs trafikslagsövergripande. För att flexibiliteten mellan trafikslagen ska slå igenom fullt ut behöver en förändring ske ända från infrastrukturpropositionen, det vill säga att den bör inte längre vara trafikslagsuppdelad vad gäller vidmakthållande. Det förekommer i Trafikverket att kostnader inte är knutna till ett specifikt trafikslag, exempelvis inom it.

##### 3.4.2.1.2 Drift och underhåll behöver hållas ihop

ESV skriver, utan att lämna något konkret förslag, att det efter genomförande av övriga förslag kan finnas skäl att pröva om verksamhet avseende drift i stället bör finansieras av anslag 1:3 Trafikverket. Nedan beskriver vi vad drift är och några skäl

till varför Trafikverket anser att det är väsentligt att drift och underhåll hålls samman på samma anslag. Det innebär konkret i vårt förslag att drift av anläggning och trafikledning blir kvar på anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur och att det ingår i ap.1 Drift och underhåll av vägar och järnvägar. Jämförelsen av Trafikverkets förvaltningsanslag mot andra myndigheters förvaltningsanslag skulle bli skev om drift av anläggningar skulle ingå i Trafikverkets förvaltningsanslag eftersom övriga myndigheter inte har drift och förvaltning av infrastruktur.

Drift är de åtgärder, annat än underhållsåtgärder, som resulterar i att anläggningsenheten är i bruk och drift är en förutsättning för att väg- och järnvägsanläggningen ska kunna trafikeras. Exempel på drift är

- elförsörjning som krävs för järnvägs- och väganläggningen
- it- och telekommunikation för att kunna styra och övervaka anläggningen och trafiken
- personal för att övervaka anläggningen
- personal för trafikledning
- upphandlade tjänster för att utföra broöppning, vägassistans m.m.

Driften är en förutsättning för trafikeringen av vägar och järnvägar. Utgifter för drift av infrastruktur anläggningen finansieras idag med anslag för vidmakthållande. Enligt den gängse definitionen består vidmakthållande av både underhåll och drift.

Trafikverket ser ett behov av att planera, prioritera och styra anläggningskostnader såsom drift och underhåll på ett samlat sätt då styrmekanismerna för att uppnå en effektiv förvaltning av anläggningen är annorlunda än de som gäller för förvaltningskostnader kopplat till myndigheten. Ett motiv till att hålla samman drift och underhåll är att det möjliggör att kunna hantera säsongvariationer och kostnadsvariationer men också för att det finns tydliga synergier och samband mellan drift och underhåll som skulle vara olyckliga att bryta eftersom det kan leda till suboptimeringar. Ett exempel för att illustrera synergier är att utbyte av belysning till mer lågenergiförbrukande utrustning är en underhållskostnad medan effekten uppträder i form av lägre driftkostnader.

Ett exempel om kostnadsvariationer: Om elpriset som påverkar drift av väganläggningen eller bränslepriset som påverkar till exempel färjedriften ökar skulle Trafikverket ha ytterst begränsade möjligheter att parera det mot andra kostnader inom förvaltningsanslaget som främst skulle vara personalkostnader. Därför skulle anslagskrediten sannolikt behöva nyttjas, med ett svarhanterat återbetalningskrav nästkommande år som följd alternativt att medel skulle behöva fördelas om från vidmakthållandeanslaget till förvaltningsanslaget. Idag kan vi

relativt smidigt föra medel mellan våra interna poster för underhållsverksamhet och driftverksamhet för att kunna parera ökningarna inom drift mot till exempel beläggningsverksamheten, men om underhåll och drift belastar olika anslag kommer det krävas riksdagsbeslut för att göra dessa omfördelningar. En sådan hantering riskerar att skapa suboptimeringar då inte Trafikverket själv kan prioritera dessa åtgärder mot varandra.

I ett omvänt scenario med sänkta energipriser skulle det kunna leda till ett anslagssparande på förvaltningsanslaget och mindre utfört underhåll än vad som skulle kunna ha kunnat utföras om Trafikverket som idag kunde parera mellan drift och underhåll.

De personalkostnader som återfinns inom driften, exempelvis personal som genomför trafikledning, trafikinformation och anläggningsövervakning som även innefattar att initiera felavhjälpning (underhållsåtgärder), anser vi vara produktionspersonal och är mer likställda med entreprenörernas personal för att underhålla väg- och järnvägsanläggningen än med den övriga personalen i Trafikverket som har för att planera, administrera, m.m. För Trafikverket är det viktigt att det inte är hur verksamheten genomförs, dvs. om den upphandlas eller utförs av anställda, som styr vilket anslag som belastas utan att det är vilken typ av verksamhet som genomförs som ska avgöra detta.

Trafikledning järnväg är en förutsättning för järnvägstrafik eftersom den styr tågen, tillhandahåller trafikinformationen, övervakar anläggningen och hanterar de störningar som uppkommer inklusive att initiera avhjälpande underhåll. En effektiv trafikplanering på järnväg är också en förutsättning för att underhåll på järnvägen också ska få bra förutsättningar för genomförande.

Inom trafikledning väg förmedlas information om händelser i realtid till trafikanter genom olika kanaler i hela landet och på högtrafikerade vägar och komplexa anläggningar som tunnlar, styrs trafiken, övervakas och vid tillbud initieras felavhjälpning som till exempel vägassistans. Med det resonemanget är det viktigt att drift och underhåll finansieras och prioriteras samlat för att anläggningen också ska kunna trafikeras.

I moderna investeringar i infrastruktur ingår allt mer teknik och övervakning som kräver mer och mer drift av anläggningen när den tagits i bruk. Exempel på detta är Förbifart Stockholm och Västlänken som kommer kräva utökad trafik- och anläggningsövervakning, men även de komplexa anläggningar som driftsatts i våra större städer de senaste åren. De hjälpmedel som används i realtid i trafikledning är klassade som samhällsinvesteringar och Trafikverket menar därför att driften av dessa system inte bör ses som förvaltningskostnader. Samma resonemang gäller även för driften av de it- och telekommunikationsanläggningar som används i väg- och järnvägsanläggningen.



När vi investerar i infrastrukturanläggningar uppstår även behov av finansiering av framtida underhålls- och driftkostnader. Det ligger också i linje med Trafikverkets tillgångsförvaltning att tänka på hela livscykeln kostnader inklusive drift och underhåll.

Även om vi förordar att hålla ihop drift och underhåll på samma anslagspost så ser vi det som ännu mer kritiskt att inte blanda kostnader för att driva anläggningen på samma anslag som kostnader för att driva myndigheten för då riskerar regering och riksdag att förlora möjligheten att styra och dimensionera myndigheten på det sätt man önskar. Det finns risk för att den operativa driften av anläggningen påverkas vid exempelvis besparingar på förvaltningsanslaget istället för att en sådan besparing blir ett incitament till ökad effektivitet i förvaltningen av myndigheten. Detta skulle då direkt kunna påverka Trafikverkets leveranser ut mot medborgare och näringsliv och vår möjlighet att uppnå de transportpolitiska målen.

Anslag för drift skulle behöva räknas upp på andra premisser än vad ett förvaltningsanslag normalt gör på grund av att kostnaderna till exempel varierar med volymen trafik, volymen anläggning och ökad servicenivå i anläggningen med mer övervakning etc.

#### 3.4.2.1.3 Övriga innehållsfrågor

ESV föreslår att medel för eftersök av vilt flyttas till anslag 1:1 Polismyndigheten under utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Trafikverket instämmer i detta. Det viktiga är att en myndighet får det samlade ansvaret. Situationen med ett delat ansvar för eftersök mellan flera myndigheter under olika departement samt ett departement som ansvarar för lagstiftningen är inte optimal.

Trafikverket anser att bärighetsåtgärder som idag ligger på en egen anslagspost under vidmakthållandeanslaget till största delen bör flyttas till utvecklingsanslaget eftersom större delen av de åtgärder som genomförs är åtgärder som syftar till att höja vägens bärighet (investeringar). I nationell plan har till exempel cirka 80 procent avsatts till BK4 vilket handlar om att höja bärigheten på ett utpekad vägnät (inkl. broar som berörs). Trafikverket föreslår att den delen blir en anslagspost på anslag 1:1. De åtgärder som idag finansieras med anslagsposten för bärighet och tjälsäkring som genomförs för att bibehålla eller återställa väganläggningens tillstånd till krävd funktion, exempelvis tjälsäkringsåtgärder föreslås ingå i vidmakthållandeanslaget ap.1.

#### 3.4.2.2 Byggherrekostnader

Trafikverket argumenterar i avsnitt 3.2 för att inte skapa en särskild anslagspost för byggherrekostnader i vidmakthållande. Trafikverket föreslår i anslagsändamålet i 3.3.1 att anslaget får användas för att finansiera förvaltningsutgifter som är direkt relaterade till vidmakthållande av samhällsinvesteringen. Det är kostnader

motsvarande de byggherrekostnader som finns inom utvecklingsanslaget. Trafikverket kommer arbeta vidare med definitionen av dessa kostnader.

### **3.4.2.3 Transfereringar**

Trafikverket tycker det vore otydligt att ha anslagsposter benämnda transfereringar på både anslag 1:1 och 1:2 samt dessutom ha andra anslag som hanterar bidrag. Vi föredrar att anslagsposterna på vidmakthållandeanslaget heter Bidrag till Inlandsbanan, Ersättning till Öresundsbrokonsortiet respektive Bidrag för drift av enskild väg. Idag finns ett anslagsvillkor om miljökompensation gods. Trafikverket föreslår att det blir en anslagspost på vidmakthållandeanslaget i stället. Det är enklare i Trafikverkets ekonomimodell att hantera en anslagspost än ett anslagsvillkor.

## **3.5 Förvaltningsanslag**

### **3.5.1 Analys av ändamålets utveckling**

---

#### **ESV föreslår i avsnitt 5.2 i delrapport ESV 2020:57**

Förvaltningsanslaget finansierar Trafikverkets förvaltningsutgifter. Anslagets ändamål ändras i linje med detta.

Trafikverkets investeringsrelaterade förvaltningsutgifter som inte ingår i samhällsinvesteringens anskaffningsvärde redovisas på utvecklings- respektive vidmakthållandeanslaget. Detsamma gäller myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar. Ändamålen för sakanslagen kompletteras med ett tydliggörande att de får finansiera sådana utgifter.

Investeringsrelaterade förvaltningsutgifter avgränsas med utgångspunkt i den utvecklade investeringsplanen (se förslag 5.1).

---

ESV noterade att den uppräknig som finns i budgetpropositionen skiljer sig från praxis där ändamål för myndigheters förvaltningsanslag anges som att anslaget får användas för myndighetens förvaltningsutgifter, vilka kan preciseras kortfattat. Flera av uppgifterna som anges för Trafikverket följer av instruktionsenliga uppdrag/ansvar. Det definieras också att anslaget inte används för aktiviteter direkt hänförliga till kärnverksamhetens produkter och tjänster/prestationer.

Att i anslagsändamålet avgränsa investeringsrelaterade förvaltningsutgifter med utgångspunkt i den utvecklade investeringsplanen såsom ESV föreslog förutsätter att hela vidmakthållandet och civilt försvar också kan ingå i investeringsplanen.

### Trafikverket föreslår:

Anslaget får användas till utgifter för:

1. Trafikverkets förvaltning (inklusive myndighetsutövning) exklusive de byggherrekostnader som är direkt knutna till utveckling eller vidmakthållande av samhällsinvesteringar och civilt försvar.
2. bidrag till verksamhet av förvaltningskaraktär som syftar till att uppnå de transportpolitiska målen.

Anslagsändamålet kan behöva justeras när vi analyserar vidare till slutrapporten.

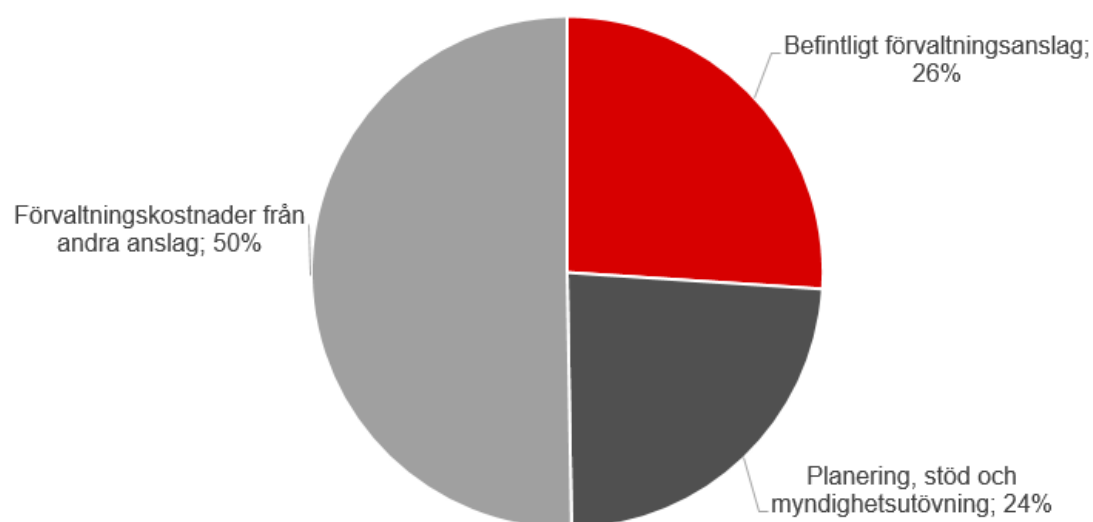
### 3.5.2 Analys av förslag till anslagsposter

#### ESV föreslår i avsnitt 5.4 i delrapport ESV 2020:57

Anslag 1:3 delas in i anslagsposten Trafikverket.

Trafikverkets förslag är att samla alla kostnader av förvaltningskaraktär som inte är byggherrekostnader för samhällsinvesteringar eller vidmakthållande av dessa till förvaltningsanslaget. Det innebär att Trafikverkets förvaltningsanslag kommer att öka väsentligt i storlek från cirka 1,4 miljarder kronor per år till uppemot 5–6 miljarder kronor. Det innebär att anslaget hamnar i samma härad som andra myndigheter har i förhållande till sina sakanslag.

**Bild 1: Förvaltningsanslag schablonmässigt beräknat baserat på utfall 2022**



Bilden visar ett cirkeldiagram som ger en illustration av de föreslagna källorna till ett nytt förvaltningsanslag enligt en grov och schablonmässig beräkning baserad på utfall 2022. Befintligt förvaltningsanslag står för drygt en fjärdedel, Planering, stöd

och myndighetsutövning en knapp fjärdedel och förvaltningskostnader från andra anslag hälften. En mycket mer noggrann beräkning behöver ske till slutrapporten.

Nuvarande anslag 1:1 ap.12.1 Planering, stöd och myndighetsutövning flyttas enligt ESV:s delrapport till anslag 1:3 Trafikverket i sin helhet. Trafikverket föreslår att vissa delar av delposten ap.12.1 som har nära koppling till investeringsåtgärderna t ex kostnader för teknikutveckling får vara kvar på anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur. Övriga delar av delposten bör flyttas till anslag 1:3 Trafikverket enligt ESV:s förslag. Bidrag till ideella föreningar bör t ex gå på förvaltningsanslaget. Flytten bör kunna minska en del gränsdragningsfrågor mellan Planering, stöd och myndighetsutövning och den administration som sedan tidigare går på förvaltningsanslaget. Även den del förvaltningskostnader som idag belastar anslagsposten för forskning och innovation bör flyttas till förvaltningsanslaget.

Trafikverket föreslår att den del av anslagen som används för bidragsutbetalningar renodlas. Att anslagsvillkor om att Trafikverket får använda anslag/anslagsposter för transfereringar till administration och förvaltning av dessa tas bort, och istället finansieras med anslag 1:3 Trafikverket. Förslaget är i linje med budgetpropositionen 2024 där regeringen föreslog att Trafikverket tilldelas det operativa ansvaret att vara kontaktpunkt för att koordinera öppnandet av beredskapsflygplatser samt ge service och aktuell information om samtliga beredskapsflygplatser till utförare av samhällsviktig luftfart samt att detta ska finansieras via förvaltningsanslaget.

Som redan nämnts i avsnitt 3.4.2.1.2 motsätter sig Trafikverket ESV:s skrivning om att det efter genomförande av övriga förslag kan finnas skäl att pröva frågan om verksamhet avseende drift istället skulle finansieras av förvaltningsanslaget.

Enligt ESV:s förslag skulle it-kostnader gå på förvaltningsanslaget. Dock är större delen av it-kommunikationskostnaderna kopplade till anläggningen, vilket gör att de behöver prioriteras tillsammans med denna för att inte skapa suboptimeringar. Ökad anläggningsvolym leder ofta också till ökade it-kostnader. Mer komplexa anläggningar och ökad digitalisering, exempelvis kopplat till underhållet, påverkar också it-kostnader. Om det skulle finansieras via förvaltningsanslaget som inte i första hand dimensioneras utifrån anläggningsmassan finns en risk att det saknas medel för it-drift som är nära kopplad till anläggningen. Trafikverket föreslår därför att anläggningsnära it-kostnader finansieras via vidmakthållandeanslaget liksom övrig drift. Den föreslagna trafikslagsövergripande anslagsstrukturen löser de svårigheter som finns idag att separera vissa anläggningsnära it-kostnader på väg och järnväg. Ibland finns det också svårigheter att separera anläggningsnära it-kostnader på utveckling och vidmakthållande, men de problemen löses inte av förslaget.

It-kostnader som inte är anläggningsnära föreslår Trafikverket finansieras av förvaltningsanslaget och dessa behöver då inte heller fördelas på trafikslag.

Idag finansieras även andra kostnader av förvaltningskaraktär av vidmakthållandeanslaget. Trafikverket föreslår att de byggherrekostnader som bedöms ha en nära koppling till genomförandet av underhållsåtgärderna, exempelvis projektledning av underhållskontrakt och leveransuppföljning ska ligga kvar på vidmakthållandeanslaget. Det gäller även kostnader av förvaltningskaraktär som vi ser som en del av driftkostnaderna, exempelvis personal inom trafikledning. Övriga förvaltningskostnader som idag ligger inom vidmakthållandeanslaget, exempelvis planering, uppföljning och analys kopplat till underhåll föreslås flyttas till förvaltningsanslaget.

## 3.6 Forskningsanslag

---

### **ESV föreslår i avsnitt 5.3 i delrapport ESV 2020:57**

Ett anslag för forskning inom transportinfrastrukturområdet uppförs på statens budget. Medel till anslaget överförs från dagens utvecklings- respektive vidmakthållandeanslag.

---

Till och med 2022 var Forsknings- och innovationsverksamheten uppdelad mellan anslag 1:1 och anslag 1:2. Genom beslut av budgetpropositionen och regleringsbrev 2023 har Forskning och innovation samlats inom en anslagspost under anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur. För Trafikverket innebär det en förenkling att få ett samlat anslag eller en samlad anslagspost.

Trafikverket har inget emot ESV:s förslag att skapa ett eget anslag för Forskning under utgiftsområde 22 Kommunikationer. Detta för att renodla utvecklingsanslaget ännu lite mer. Anslaget föreslås benämnas Forskning och innovation.

En samlad anslagspost för alla trafikslagen på forskningsanslaget möjliggör en trafikslagsövergripande forskning och innovation. Nuvarande modell där Trafikverket får anslagen med villkor kring sjöfart och luftfart fungerar väl efter en del intrimning av arbetssätt och samarbete mellan berörda myndigheter.

Den del förvaltningskostnader som idag finansieras med anslagsposten föreslås flyttas till förvaltningsanslaget. Personalkostnader när forsknings- och innovationsprojekt genomförs med Trafikverket som utförare med egen personal eller resurskonsulter bör dock inte flyttas eftersom det inte bör betraktas som förvaltningskostnader utan är en del av själva forskningen.

## 3.7 Civilt försvar (eller civil beredskap)

Trafikverket använder definitionen att civil beredskap motsvarar både krisberedskap (dvs. för att förebygga, motstå och hantera krissituationer) och civilt försvar (dvs. samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig). Namnet på ett eventuellt nytt anslaget bör väljas baserat på ovanstående definition och vad anslaget ska omfatta.

### 3.7.1 Nuläge

Civilt försvar innehöll historiskt sett främst kostnader som enligt ESV:s förslag ses som förvaltningsutgifter, men kommer framöver även att innehålla samhällsinvesteringar.

Civil beredskap kan idag finansieras med flera olika anslag och anslagsposter.

- Utvecklingsanslaget får enligt nuvarande ändamål användas både till civil beredskap och civilt försvar. Anslagsposten för civilt försvar används exempelvis för beredskap avseende säkerhetspolitisk kris och krig.
- Vidmakthållandeanslaget får enligt ändamålet bland annat användas för drift, underhåll och bärighetsåtgärder på statliga vägar och järnvägar. Det står inget undantag för sådant som anskaffats av beredskapsskäl. Att hantera krissituationer kopplat till förvaltning av infrastrukturen finansieras idag också av vidmakthållandeanslaget.
- Även förvaltningsanslaget och Planering, stöd och myndighetsutövning (som ju föreslås flyttas från anslag 1:1 till anslag 1:3) kan användas för att finansiera viss civil beredskap idag – då främst kanske det som är relaterat till andra sorters kriser såsom pandemi.
- Trafikverket kan också få viss finansiering via MSB för exempelvis övningen SAMÖ.

Det finns för- och nackdelar med denna blandade finansiering. Delar av denna verksamhet planeras på särskilt vis och ingår inte i nationell plan och dess planeringsram. Det finns delar som av säkerhetsskäl behöver vara mindre transparenta och specifika i planering och uppföljning.

Idag finns det anslagsposter för civilt försvar under anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur som finns med i andra myndigheters regleringsbrev.

### 3.7.2 Fortsatt utredning om eventuellt nytt anslag

Vi har noterat att försvarsberedningens rapport Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, Ds 2023:34, föreslår att ett, eller ett begränsat antal, anslag skapas inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap för att samla finansieringen av civilt försvar. Det pågår

även ett regeringsuppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition.

Trafikverket har konstaterat att det finns för- och nackdelar med ett särskilt anslag för civilt försvar (eller civil beredskap). Trafikverket lämnar inget förslag i delrapporten eftersom vi inte har avslutat vår utredning om ett eventuellt införande av ett nytt anslag och vad det anslaget i så fall borde ha för omfattning. De oklara punkterna gäller till exempel gränsdragning mellan krisberedskap och civilt försvar, hantering av förvaltningskostnader, hur samhällsinvesteringar respektive vidmakthållande av dessa bör finansieras samt ansvarsprincipen. Trafikverket återkommer med ett förslag senast i slutrapporten. De anslagsändamål som vi föreslagit i denna rapport kan behöva förändras utifrån vad vi kommer fram till.

## 3.8 Övriga anslag

---

### **ESV föreslår i avsnitt 5.2 i delrapport ESV 2020:57**

Anslag som inte omfattas av ESV:s uppdrag bör ses över i syfte att renodla anslagen i linje med utgångspunkter i ESV:s rapport.

---

ESV har inte studerat mer än översiktligt hur övriga anslag förhåller sig till förslagen om förvaltningsutgifter och investeringsplan. ESV har inte heller tittat på låne- och bidragsfinansierad verksamhet. Trafikverket har analyserat övriga anslag i syfte att renodla dessa och har en del egna förslag.

Trafikverket föreslår en namnsättning av anslagsposterna efter vilket bidrag som betalas ut. Vi ser inte heller något syfte med att slå ihop *alla* övriga anslag till ett stort transfereringsanslag, men där det finns ett samband föreslår vi förändringar. Många av dessa anslag är tillfälliga bidrag och det skulle ändå behöva vara en uppdelning i många olika anslagsposter. Statlig medfinansiering i form av bidrag inom regionala planer kan inte heller placeras i ett transfereringsanslag eftersom det inte är regeringen som beslutar om dessa. Det är en del av den regionala planeringen.

Trafikverket föreslår att anslag för bidragsutbetalningar renodlas genom att anslagsvillkor om att anslag/anslagsposter får användas för administration tas bort och istället finansieras med anslag 1:3 Trafikverket.

### **3.8.1 Ersättning avseende icke statliga flygplatser**

Flygplatsutredningen föreslår att bidrag till icke statliga flygplatser ska läggas i sin helhet i nationell plan. I nationell plan 2022–2033 ingår bidrag till icke statliga

flygplatser inklusive flygtrafiktjänster och beredskapsflygplatser med en miljard inom utvecklingsramen.

Trafikverket har i ramanslag 1:6 medel som kan rekvireras för uteblivna intäkter som en följd av undantagna flygningar enligt artikel 31 i förordning (EU) nr 2019/317. Det är dock inte klarlagt vilka som ska ha rätt att få ersättning och därmed får rekvirera medel ur det avsedda anslaget.

Trafikverket har tidigare föreslagit att anslaget i fråga skulle kunna flyttas till Luftfartsverket då denna organisation är det enda som har rekvirerat medel ur anslaget. Det har sedan dess dock uppstått osäkerheter kring en flytt av anslaget till Luftfartsverket eftersom det har kommit till Trafikverkets kännedom att denna aktör kanske inte är den enda organisation som ska ha rätt att få ersättning.

Trafikverket anser därför att anslagspost 2, som rör flygtrafiktjänster, bör hanteras direkt av Transportstyrelsen. Det är Transportstyrelsen som är behörig myndighet (ref förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område) och med rådighet över de underlag och beräkningar gällande undantagna flygningar och de ersättningsnivåer som därefter är motiverade. Det kan vidare bli aktuellt med bedömningar att fler undantagna flygningar sker från 2024 – militärt utlandsregistrerade – bland annat mot bakgrund av skrivningar i det så kallade DCA-avtalet med USA. Transportstyrelsen är även i det sammanhanget mest lämpad myndighet att hantera och besluta om undantagna flygningar. Trafikverket saknar underlag för att hantera prognoser och eventuella överklaganden av beslut om ersättning.

Det nuvarande namnet på anslaget, Ersättning avseende icke statliga flygplatser, är olämpligt eftersom medel även går till statliga flygplatser för deras beredskap. Trafikverket föreslår i stället namnet *Ersättning till flygplatser*. Namnet på anslagspost 1 bör ändras till *Driftbidrag till flygplatser – del till Trafikverket* och anslagspost 3 till *Ersättning för beredskap på flygplats – del till Trafikverket*.

### 3.8.2 Trafikavtal

Anslag 1:16 Internationell tågtrafik är närbesläktad med 1:7 Trafikavtal och föreslås flyttas dit. Det är inte säkert att detta kommer att vara en långvarig satsning. En hopslagning skulle medge en effektivare parering av medelsbehov till de olika delarna.

Förvaltningsutgifter som är direkt hänförliga till trafikavtal och internationell tågtrafik flyttas till förvaltningsanslaget.



### **3.8.3 Trängselskatt Stockholm respektive Göteborg**

Vi har i avsnitt 3.2.2.5 resonerat om förutsättningar för eventuell uppdelning och flytt av trängselskatteanslagen. Om förutsättningar för det saknas föreslås dessa anslag vara oförändrade jämfört med idag.

### **3.8.4 Sjöfartsstöd**

Sjöfartsstöd utbetalas till fysiska och juridiska personer samt till partrederier som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på fartyg som är registrerade i ett nationellt fartygsregister i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Trafikverket föreslår ingen förändring.

### **3.8.5 Klimatpremier**

Anslaget finns under utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur och en anslagspost Investeringsstöd för överflyttning av godstransporter till järnväg och sjöfart (tidigare benämnd Breddad ekobonus) går till Trafikverket.

Anslagsvillkor om administration stryks eftersom det flyttas till anslag 1:3 Trafikverket.

### **3.8.6 Laddinfrastruktur**

Anslaget finns under utgiftsområde 21 Energi.

Ur anslagspost 2 som går till Trafikverket föreslås anslagsvillkor om administration strykas eftersom det flyttas till anslag 1:3 Trafikverket.

## **3.9 Finansiella och övriga villkor**

---

### **ESV föreslår i avsnitt 5.4 i delrapport ESV 2020:57**

Anslagskredit, anslagssparande och beställningsbemyndiganden hanteras i enlighet med det ekonomiadministrativa regelverket och vedertagen praxis. Nuvarande undantag tas bort.

---

### **3.9.1 Anslagssparande och anslagskredit**

Med Trafikverkets förslag till ny investeringsplan åskådliggörs den tänkta förbrukningen för att genomföra nationell och regionala planer för de närmaste sex åren. Trafikverket behöver förutsättningar för att kunna bedriva en effektiv produktion i en komplex verksamhet där variationer, som ofta ligger utanför myndighetens kontroll, lätt uppstår. En ändrad tidplan i större enskilda projekt

eller väderrelaterade händelser kan få stora konsekvenser för anslagsutnyttjandet för ett enskilt år. Exempelvis närmar sig Ostlänken produktionskedet med flera kontrakt i storleksordningen 10–15 miljarder kronor, som kommer pågå över en 10-årsperiod. Då dessa projekt helt är anslagsfinansierade, till skillnad från exempelvis Västlänken och Förbifart Stockholm, kommer förändringar i projekten ha en direkt påverkan på övriga projekt inom detta anslag, och vi kommer inte ha möjligheten att göra utjämnningar på samma sätt som skett historiskt mellan mindre projekt med spridning i skeden. Ostlänken är ett komplext projekt med stora osäkerheter. Inom ett par år kommer Ostlänken ha en omsättning på cirka 10 miljarder kronor per år, och kontraktens framdrift kommer få stora konsekvenser på det enskilda årets utnyttjande av anslaget. Detta innebär att anslagskrediten kan komma behöva utnyttjas mellan åren i större omfattning än tidigare och vi behöver villkor för anslagskredit som medger att vi kan möta de utmaningar som dessa variationer kan innebära.

Trafikverkets planeringsprocess är inom vissa områden lång och kontrakt tecknas ofta för flera år. Exempelvis görs banarbetsplaneringen för arbeten på järnväg långt före genomförandet och det tar en viss tid att växla upp och ner i verksamhetsvolym. Årliga svängningar i anslagens storlek är svåra att parera – verksamheten är mer trögrörlig. Det innebär att anslagssparande och anslagskredit även kan behöva användas för att hantera variationer i de årliga anslagens storlek. Det sker också förändringar i genomförandetak som kan leda till senareläggningar av åtgärder. När en senareläggning uppstår som minskar anslagsbelastningen för året är åtgärden ändå fortfarande kontrakterad och kostnaden uppstår nästa år. Även om det kan uppstå tidsförskjutningar så behövs alla medel över tid för att kunna genomföra den 12-åriga nationella planen. Det är därmed viktigt att vi även fortsatt får ta med anslagssparandet till efterföljande år. I annat fall kan det innebära att vi behöver parera genom att senarelägga planerat arbete nästa år och att åtgärder i nationell plan inte genomförs.

Som Trafikutskottet har konstaterat i Betänkande 2020/21:TU16 kan en låg anslagskredit leda till att projekt som ligger före i tidsplan riskerar att stoppas under budgetårets sista månader då årsanslaget har tagit slut för att sedan återstartas efter årsskiftet. Utskottet menar att detta skapar merarbete och kostar mycket pengar. En konsekvens av en låg anslagskredit kan ibland vara att det anslag som Trafikverket har till förfogande för ett givet projekt når upp till sitt kostnadstak under innevarande år och att man behöver invänta nytt anslag för nästkommande år innan arbetet med projektet kan fortskrida. Detta skapar förseningar i arbetet och fördyrar ofta projekt i slutändan.

Trafikverket anser att dagens anslagskredit på tio procent möjliggör en bättre kontinuitet i arbetet med pågående projekt, en högre flexibilitet i planeringen och därmed högre kostnadseffektivitet, än om den sänktes till tre procent. Det innebär också att Trafikverket kan arbeta långsiktigt med både nyinvesterings- och

underhållsarbete. Trafikverket anser att anslagskrediten ska kunna användas för att hantera kostnadsvariationer på grund av produktionsvariationer och oförutsedda händelser som kan uppkomma på grund av externa faktorer som till exempel väder som avviker från genomsnittsvärden och kraftiga förändringar av råvarupriser.

Trafikverket anser inte att anslagskrediten bör sänkas. Om anslagskrediten skulle sänkas till 3 procent behöver möjligheten att omdisponera kreditutrymmet mellan anslagsposterna bibehållas. En kredit på 3 procent innebär att Trafikverket kommer behöva planera in betydande reserver i budgeten för att kunna hantera oförutsedda händelser och variationer i genomförandet som gör att risken för ett stort anslagssparande ökar. Det är därför inget vi rekommenderar.

#### **Trafikverket föreslår:**

- att Trafikverket också fortsatt kan ta med anslagssparanden till kommande år
- att anslagskrediten fortsatt är 10 procent. Med den föreslagna anslagsstrukturen kan krediten kombineras med att ta bort möjligheten att omdisponera kreditutrymmet mellan anslagsposterna
- att anslagskrediten får användas för att hantera produktionsvariationer och oförutsedda händelser.

### **3.9.2 Beställningsbemyndiganden**

ESV har fört en del resonemang, men inte lämnat några konkreta förslag kring beställningsbemyndiganden annat än att beställningsbemyndiganden borde hanteras i enlighet med det ekonomiaadministrativa regelverket och vedertagen praxis.

Bemyndiganderamar är riksdagens och regeringens styrning över framtida anslagsutgifter. Framtida anslagsutgifter för utvecklings- och vidmakthållande-anslaget begränsas samtidigt genom riksdagens beslut om långsiktiga ramar i infrastrukturpropositionen och regeringens beslut om fastställelse av nationell plan. För namngivna investeringar krävs även byggstartsbeslut av regeringen. Det innebär särskilt för de namngivna investeringarna överlappande styrning.

Trafikverkets verksamhet inom ramen för nationell plan består till största delen av produktion i anläggningen, där produktionsvariationer mellan åren är snarare regel än undantag för fleråriga projekt. Styrningen genom bemyndiganderamar riskerar att begränsa produktionen då variationerna inte går att förutse så långt i förväg som styrning genom bemyndiganderamar egentligen kräver. För att inte riskera begränsningar i produktionen krävs idag stora marginaler mellan prognosen för utestående åtagande och bemyndiganderamen. Om inte marginalerna medges så kommer Trafikverket själva behöva skapa en säkerhetsmarginal för att inte riskera att gå över ramarna. Exempelvis närmar sig Ostlänken produktionsskedet med flera

kontrakt i storleksordningen 10–15 miljarder kronor, som kommer pågå över en 10-årsperiod. Dessa kommer innebära nästan en fördubbling av den volym vi tecknar kontrakt för inom det särskilda bemyndigandet. När dessa stora, långa entreprenader för Ostlänkens färdigställande genomförs kommer det att krävas större marginaler inom respektive års bemyndiganderam för att kunna hantera produktionsvariationer.

Nationell plan innebär de yttre ramarna för produktionen och är ett tydligt sätt för riksdag och regering att styra Trafikverkets verksamhet. De produktionsvariationer som sker gör att det uppstår variationer mellan åren. Detta har gjort att regeringen har valt att låta investeringsplanen vara indikativ i budgetpropositionen och inte något som riksdagen beslutar. På samma sätt skulle man kunna tänka kring bemyndiganderamarna, då det i dagsläget är ytterligare en styrning av produktionen.

ESV skriver i delrapporten att det för åtaganden för amorteringar och räntor kan vara lämpligt med särredovisning för att tydliggöra hur stor del av utestående åtaganden i bemyndiganderamen som avser inomstatliga åtaganden. ESV skriver att det finns goda skäl att inkludera dessa åtaganden i redovisningen, även om det går utöver budgetlagens bestämmelser. Trafikverket delar den bilden och anser att redovisningen blir mer transparent genom att visa på utestående åtagande för framtida amorteringar (dvs. upptagna lån) och räntor eftersom de kommer finansieras från framtida anslag. Trafikverkets bemyndigande att uppta lån bedömer vi ges i låneramen för samhällsinvesteringar och därför föreslår Trafikverket att framtida amorteringar och räntor inte ingår i ramen för beställningsbemyndigande. Däremot bör det utestående åtagandet för framtida amorteringar och räntor redovisas i anslutning till uppgifter om beställningsbemyndigande i årsredovisning, budgetunderlag samt prognos. En sådan förändring skulle förenkla hanteringen av dessa åtaganden eftersom en liten förändring i beräknad återbetalningstakt, beräknad ränta eller förändring i upplåning ger stor påverkan på det utestående åtagandet. Det innebär att stora marginaler krävs, framförallt på anslagen för Trängselskatt Stockholm och Göteborg, för att hantera variationerna.

#### **Trafikverket föreslår:**

- att en större marginal mellan beräknat utestående åtagande och bemyndiganderamen medges
- att bemyndiganderamen fortsatt ska vara indikativ mellan anslagsposter inom ett anslag. Annars kommer behov av marginaler på varje anslagspost finnas för att inte begränsa produktion och beslut om statlig medfinansiering.
- att utestående åtaganden för framtida amorteringar och räntor inte ingår i ramen för beställningsbemyndigande

Trafikverket behöver kontinuerligt följa upp och bevaka att inte gå över bemyndiganderamarna eftersom konsekvenserna skulle bli så allvarliga enligt gällande regler. Det innebär omfattande administration då bemyndiganderedovisningen till stor del kräver manuell hantering. Det riskerar också att leda till oönskade konsekvenser, exempelvis att ett kontrakt måste avbrytas för att Trafikverket annars riskerar att överstiga bemyndiganderamen.

För att sammantaget få en mer effektiv och ändamålsenlig styrning av Trafikverkets åtaganden bedömer vi att möjligheten till indikativa bemyndiganderamar för utvecklingsanslaget och vidmakthållandeanslaget bör undersökas. Detta mot bakgrund att riksdag och regeringen beslutar om ramar för 12-årsperioden i nationell plan, regeringen beslutar om innehåll i nationell plan samt att de även beslutar om de namngivna objekten får byggstarta. Den verksamhet Trafikverket genomför och det åtagande som hanteras inom ramen för bemyndigande på dessa två anslag, är därför redan dimensionerade av regeringen i beslutet om nationell plan och de långsiktiga ramarna. En sådan förändring begränsas idag av gällande lagstiftning.

Även i ett läge med indikativa bemyndiganderamar skulle uppföljning och analys av det utestående åtagandet, samt prognos under innevarande år vara lika viktigt som tidigare. Administrationen skulle minska då den löpande uppföljningen inte skulle behöva utvecklas och öka.

Även den hantering som idag krävs för att ta fram förslag på förändrade bemyndiganderamar under innevarande år till vår- och höständeringsbudget skulle försvinna i och med indikativa ramar. Det är snarare regel än undantag att vi behöver begära någon slags förändring.

Trafikverket har pågående utvecklingsinitiativ EKV ekonomisk kontraktsuppföljning och GUS gemensamt underhållsstöd som också syftar till att mer strukturerat följa kontrakten.

## **3.10 Utvecklad uppföljning**

---

### **ESV föreslår i avsnitt 5.2 i slutrapport ESV 2021:21**

Åtterrporteringskraven i regeringens beslut om fastställelse av nationell plan utvecklas för att komplettera den åtterrportering som följer av kraven i regelverket om investeringsplan. Detta gäller särskilt den verksamhet som inte kommer att ingå i investeringsplanen, exempelvis trafikledning.

Åtterrporteringen i årsredovisningen bör omfatta årligt och ackumulerat genomförande av nationell plan i relation till årlig och ackumulerad planering. Trafikverket undantas från kravet på att redovisa kostnader per verksamhetsgren i 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Trafikverket bör

istället redovisa utgifter i linje med regelverket för den redovisning som görs i budgetunderlaget.

Regleringen av krav på att redovisa kostnader per verksamhetsgren anpassas till de förutsättningar som råder för myndigheter vars verksamhet omfattar anslagsfinansierade samhällsinvesteringar.

---

Den uppföljning som ESV föreslår är mer komplicerad än vad man vid en första anblick kan tro. Det finns ingen beslutad årlig planering i nationell plan att följa upp emot. Däremot gör Trafikverket en årlig verksamhetsplanering som är möjlig att följa upp mot i investeringsplanen. Trafikverkets verksamhetsplanering bör spegla utrullningen av nationell plan. Investeringsplanen kan ändras under planperioden, men nationell plan ligger fast.

Det framgår inte om ESV anser att det är en strikt beloppsmässig uppföljning per år och ackumulerat mot planen som åsyftas eller om det även är en innehållsmässig uppföljning. Särskilt inom vidmakthållande sker planeringen av innehållet löpande.

Årsredovisningen och förmodligen åiterrapporteringskraven i beslutet om nationell plan kommer att påverkas. Det ena blir en konsekvens av det andra när vi förändrar styrningen och uppföljningen. Vi vill inte rapportera samma sak på flera ställen utan årsredovisningen behöver anpassas utifrån de nya krav som kommer att gälla.

Undantaget som ESV föreslår från kravet att redovisa kostnader per verksamhetsgren och i stället redovisa utgifter enligt budgetunderlaget är redan infört i Trafikverkets regleringsbrev sedan 2021. I årsredovisningen behöver Trafikverket även fortsatt kunna redovisa den totala verksamhetsvolymen (som inkluderar alla kostnader och investeringsutgifterna som aktiveras som anläggningstillgångar). Trafikverket kommer även vid behov se över verksamhetsindelningen i årsredovisningen.

Regleringen för myndigheter vars verksamhet omfattar anslagsfinansierade samhällsinvesteringar ser vi inte som ett förslag från ESV till Trafikverket utan det riktar sig till uppdragsgivaren.

**Trafikverket föreslår:**

- en utvecklad uppföljning av nationell plan och investeringsplanen. Även uppföljningen av förvaltningskostnader kan utvecklas.

### 3.10.1 Uppföljning nationell plan

Trafikverket arbetar för att tydliggöra nationell plan i uppföljning och rapportering i årsredovisningen och ser positivt på att förstärka länken mellan nationell plan och uppföljningen. Trafikverket föreslår en uppföljning av den ackumulerade uppbyggnadsgraden för hela den 12-åriga planen dvs. hela planeringsramen.

Indelningen behöver anpassas till gällande nationell plan vid uppföljningstillfället. Se förslag på tabell i bilaga 1.

**Trafikverket föreslår:**

- att en uppföljning av upparbetningsgraden för hela den 12-åriga nationella planen införs i årsredovisningen.

### 3.10.2 Uppföljning av investeringsplanen

**Trafikverket föreslår:**

- en sammanfattande årsuppföljning av investeringsplanen
- att investeringsplanen specificeras i diverse undertabeller för olika delar.

Se förslag till uppföljning av investeringsplanen och undertabell för namngivna investeringar, större pågående reinvesteringar och investeringar i regional plan i bilaga 1. För drift och underhåll väg och järnväg används redan lämpliga tabeller i årsredovisningen som vi kan fortsätta använda. I dessa ingår visserligen även de större reinvesteringarna, men det bör inte hindra fortsatt användning.

### 3.10.3 Uppföljning av byggherrekostnader

Regeringen bör ges möjlighet att följa byggherrekostnader över tid. Vi föreslår ett återrapporteringskrav som täcker in detta eftersom vi inte föreslår anslagsposter för byggherrekostnader på sakanslagen.

**Trafikverket föreslår:**

- ett återrapporteringskrav på uppföljning av andel byggherrekostnader av sakanslagen för utveckling respektive vidmakthållande. Eventuellt kan Trafikverket föreslå riktvärden utifrån historiken som regeringen kan ange i regleringsbrevet. Om Trafikverket framåt i tid förflyttar sig ifrån dessa riktvärden får Trafikverket analysera och rapportera orsakerna.

### 3.10.4 Uppföljning av beställningsbemyndiganden

**Trafikverket föreslår:**

- att uppföljning av beställningsbemyndiganden sker i samma struktur som idag i årsredovisningen.

### **3.10.5 Förslag på förändrad uppställning i Trafikverkets resultaträkning**

Uppställningsformen för resultaträkningen regleras i Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. För myndigheter anger regelverket att aktivering av eget arbete (investeringskostnader) ska nettoredovisas under posterna för verksamhetens kostnader.

När det gäller affärsverk däremot ska aktiveringen av eget arbete redovisas som en egen post i resultaträkningen.

För Trafikverket som genomför stora anslagsfinansierade investeringar anser vi att det är en brist att kostnaderna för genomförda investeringar döljs i den nettoredovisning som nu tillämpas. Trafikverket för en diskussion med ESV om att Trafikverket borde få särredovisa aktiverat arbete för egen räkning i resultaträkningen, enligt förslaget i bilaga 1.



## 4 Beskrivning av en förändrad investeringsplan

---

### **ESV föreslår i avsnitt 5.1 i delrapport ESV 2020:57**

Investeringsplanen integreras med beslutet om att fastställa nationell plan och det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur.

Investeringsplanens innehåll utökas för att i så stor utsträckning det är möjligt motsvara innehållet i regeringens beslut om nationell plan.

Investeringsplanens objektindelning för investeringarna i nationell plan anpassas till indelningen i objekt i nationell plan.

Investeringsplanen utökas till att omfatta 6 år.

Den årliga byggstartsprocessen integreras med investeringsplanen.

### **ESV föreslår i avsnitt 5.4 i delrapport ESV 2020:57**

Investeringsplanen kompletteras enligt förslag i 5.1 för att tillgodose regeringens behov av styrning och uppföljning av hur anslagsposterna används.

### **ESV föreslår i avsnitt 5.1 i slutrapport ESV 2021:21**

Investeringsplanen utökas till att omfatta även medfinansiering av investeringar i den nationella transportinfrastrukturen. Dessa redovisas i ett särskilt avsnitt i investeringsplanen. Motsvarande utgifter som för statliga investeringar redovisas i planen.

Kostnader relaterade till det underhåll av samhällsinvesteringar som Trafikverket finansierar omfattas av investeringsplanen.

Trafikverkets investeringsplan redovisas årligen för år 1–3 och aggregerat för år 4–6.

Objektindelningen i investeringsplanen vid Trafikverkets redovisning till regeringen motsvarar den detaljnivå regeringen beslutar om i nationell plan. Objektindelningen i investeringsplanen i regeringens redovisning till riksdagen motsvarar den detaljnivå riksdagen beslutar om i infrastrukturpropositionen eller motsvarande.

Investeringsplanen kompletteras med en kolumn med information om aktuell status samt hänvisning till beslutsunderlag. Beslutsunderlag per objekt lämnas som bilaga till budgetunderlaget.

---

## 4.1 Integrering i ekonomiska planeringssystemet

Trafikverket ser positivt på att utöka investeringsplanen i budgetunderlaget till att redovisa år 1, år 2, år 3 och år 4–6. Det förutsätter att det är tekniskt möjligt att lägga till en kolumn för år 4–6 i Hermes så att vi kan rapportera det. Vi ser även positivt på att i så stor utsträckning som möjligt låta investeringsplanens innehåll motsvara *innehållet* i bilaga 1 i förslaget till nationell plan, men däremot inte detaljeringsnivån.

ESV föreslår att kostnader relaterade till det underhåll av samhällsinvesteringar som Trafikverket finansierar omfattas av investeringsplanen. ESV bedömer att en lämplig avgränsning av investeringsplanens innehåll är att kostnader som Trafikverket definierar som underhåll ingår i investeringsplanen medan drift inte omfattas av investeringsplanen. En sådan avgränsning menar ESV är i linje med regelverket och innebär en god överensstämmelse mellan nationell plan och investeringsplanen. En sådan indelning innebär att investeringsplanen omfattar samtliga utgifter för att bibehålla prestandan hos transportinfrastrukturen.

Trafikverket föreslår att allt vidmakthållande av samhällsinvesteringen ingår i investeringsplanen, det vill säga även driften av anläggningen och trafikledningen. Driften är lika viktig som underhållet för att kunna nyttja värdet av anläggningen. Däremot skulle inte driften av myndigheten, det vill säga förvaltningsanslaget, ingå.

ESV föreslog att investeringsplanen borde utökas till att omfatta även medfinansiering av investeringar i den nationella transportinfrastrukturen. Idag ingår statlig medfinansiering, exempelvis storstadsavtalen och investeringar i sjöfart och luftfart i nationell plan, men inte i investeringsplanen. I investeringsplanen ingår bara det som rör Trafikverkets anläggning. Idag skriver vi i anslutning till tabellen om medfinansiering i budgetunderlaget: ”Merparten av denna medfinansiering bör återfinnas som en järnvägs-, väg-, sjöfarts- eller luftfartsanläggning hos mottagande part.” För att undvika dubbelredovisning i investeringsplanerna föreslår Trafikverket att statlig medfinansiering även fortsatt redovisas i en separat tabell i anslutning till investeringsplanen i budgetunderlaget.

### **Trafikverket föreslår:**

- att investeringsplanen utökas med en kolumn för år 4–6
- att innehållet i investeringsplanen utökas med drift och underhållsåtgärder. Om förändringen inte skulle vara möjlig vill vi behålla nuvarande ordning där endast reinvesteringar av vidmakthållande ingår
- att statlig medfinansiering blir kvar som en egen tabell i budgetunderlaget och inte ingår i Trafikverkets investeringsplan för att undvika dubbelredovisning i myndigheternas investeringsplaner

## 4.2 Objektsindelningen

ESV:s förslag innebär en väldigt detaljerad investeringsplan för investeringar eftersom ESV föreslår en redovisning per objekt. Trafikverket förutsätter att investeringsplanen ska vara fortsatt indikativ vilket ESV också lyfter fram i sin rapport. Trafikverket behöver kunna hantera en förändrad genomförandetakt så som senareläggningar och tidigareläggningar, till exempel för ett effektivt genomförande av entreprenader, för att handlingar inte är klara i tid eller för att hålla sig inom anslag och bemyndiganderamar. Förändringsbeslut måste kunna fattas snabbt.

Vi anser inte att det är bra att investeringsplanen blir så detaljerad som ESV föreslog. När investeringsplanen ses som en översiktlig plan (som det är tillåtet att avvika från) kan den användas i kommunikativt syfte och som uppföljning av nationell och regionala planer. En alltför detaljerad investeringsplan innebär mycket administration, men också risk för att överblicken försvinner så att den inte heller uppfyller syftet. Detta eftersom nationell plan innehåller cirka 200 namngivna investeringsobjekt och vi har 21 länsplaner. Investeringsplanen ska följas upp i årsredovisningen och där är det inte heller lämpligt med en så detaljerad tabell. En redovisning per objekt i investeringsplanen i budgetunderlaget skulle bli inaktuell nästan direkt efter att den lämnats in eftersom förändringar sker så ofta, framförallt på grund av förändrad genomförandetakt. Byggstartsbesluten innebär att Trafikverket har tre år på sig att starta ett enskilt objekt. Därför är det olämpligt att i investeringsplanen fördela enskilda objekt per år. I stället för en detaljerad investeringsplan utvecklar Trafikverket hellre uppföljningen och rapporteringen för att ge regeringen transparent information att styra utifrån. I Trafikverkets redovisning finns fakta om utfall på en detaljerad nivå, men i planering, budget och prognos behöver informationen vara mer aggregerad och flexibel att förändra. Under ESV:s utredning förutsattes att investeringsplanen även fortsatt ska vara indikativ och att investeringsplanens roll är att indikera hur Trafikverket tänkt genomföra beslutad nationell plan, medan anslagen och anslagsposterna är den skarpa styrningen. Med trafikslagsövergripande anslagsposter skulle då Trafikverket kunna optimera genomförandet i högre grad utifrån förseningar och annat som inte är lätt att förutse.

Vi ser inte att det innebär någon åtgärd för Trafikverket att ESV föreslår att objektindelningen i investeringsplanen i regeringens redovisning till riksdagen motsvarar den detaljnivå riksdagen beslutar om i infrastrukturpropositionen eller motsvarande.

### **Trafikverket föreslår:**

- att raderna i investeringsplanen fortsätter vara grupperade och inte går ner på enskilda objekt

## 4.3 Trafikverkets förslag till investeringsplan

Trafikverket beskriver här övergripande hur en förändrad investeringsplan kan se ut. Allt som Trafikverket föreslår ska ingå i investeringsplanen ingår också i nationell plan.

### Trafikverket föreslår:

att samhällsinvesteringar delas in i:

- Namngivna investeringar per trafikslag,
- Trimning, miljö och trafiksäkerhet,
- Bärighetshöjande åtgärder samt
- Regional plan.

att vidmakthållande av samhällsinvestering delas in i:

- Större reinvesteringar per trafikslag
- Övrigt vidmakthållande (dvs. mindre reinvesteringar, drift och underhåll) per trafikslag

I nationell plan 2022–2033 ingår även följande som inte föreslås ingå i investeringsplanen:

- Byggherrekostnader på utvecklingsanslaget och vidmakthållandeanslaget som i denna delrapport föreslås flyttas till förvaltningsanslaget, till exempel planering, stöd och myndighetsutövning.
- Forskning och innovation
- Räntor och amorteringar
- Bidrag och övrigt stöd (Statlig medfinansiering av enskilda vägar, Ersättning till flygplatser och Stadsmiljöavtal)
- Statlig medfinansiering (redovisas liksom idag i en egen tabell)
- Transfereringar till Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet
- Prioriterade utredningar inför nästa planrevidering

Det är inte lämpligt att ha en uppdelning av regional plan per trafikslag i investeringsplanen eftersom det är länsplaneupprättarna som beslutar om innehållet.

Större reinvesteringar är reinvesteringar med en total kostnad över 300 mnkr. De finns redovisade i nationell plan med en summa per trafikslag, men de är inte fördelade på objekt. Behoven lyfts redan i inriktningsplaneringen och är baserade på återställning av det eftersatta underhållet. Det som sedan blir en planerad åtgärd

är ett urval av behov för en viss sträcka som paketeras ihop i verksamhetsplaneringen. Anläggningens tillståndsutveckling och LCC ligger till grund för när och var i anläggningen en reinvestering ska genomföras. Det är inte svårt att förutse behovet av ett utbyte, utan det är snarare svårt att förutse exakt när och var i anläggningen bytet bör ske beroende på tillståndsutvecklingen. Tillståndet kan försämrats snabbare eller långsammare än bedömt i nationell plan. Därför görs nya tillståndsbedömningar löpande som förändrar planeringen. Mindre reinvesteringar ingår i övrigt vidmakthållande i investeringsplanen. Det skulle till exempel kunna röra sig om att byta ut en lyktstolpe.

I övrigt vidmakthållande järnväg ingår inte banavgiftsintäkterna då vi ser det som en finansiering. Beloppet som visas är bruttokostnader oberoende om de finansierats med anslag eller banavgifter.

Om drift (inklusive trafikledning) trots allt inte ska ingå i investeringsplanen blir det inte överensstämmelse med nationell plan. Då är det bättre att vi inte har med underhåll heller utan som idag bara ta med reinvesteringar och investeringar. Reinvesteringar är visserligen en del av underhållet, men genomförs i mångt och mycket i samma flöde som investeringar. För Trafikverket är det viktigt att hålla ihop underhållsåtgärder och drift. Båda delarna är nödvändiga för att kunna nyttja samhällsinvesteringarna och de behöver planeras och prioriteras gemensamt, se avsnitt 3.4.2.1.2.

**Tabell 3 Trafikverkets förslag till investeringsplan**

Investeringsplan, mnkr	Utfall fg år	Prognos innev. år	År 1 Beräk ning	År 2 Beräk ning	År 3 Beräk ning	År 4–6 Beräk ning
<b>Samhällsinvesteringar och finansiering</b>						
Namngivna investeringar väg						
Namngivna investeringar järnväg						
Namngivna investeringar sjö						
Namngivna investeringar luft						
Trimning, miljö och trafiksäkerhet						
Bärighetshöjande åtgärder						
Regionala planer						
<b>Summa utgifter för investeringar</b>						

<b>Varav investeringar i anläggningstillgångar</b>						
<b>Finansiering</b>						
Anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur						
Anslag 1:10 EU-stöd TEN						
Anslag 1:x						
Övrig kreditram (lån i Riksgälden)						
Förskotteringslån						
Medfinansiering						
<b>Vidmakthållande av samhällsinvesteringar och finansiering</b>						
Större reinvesteringar väg						
Större reinvesteringar järnväg						
Övrigt vidmakthållande av väg						
Övrigt vidmakthållande av järnväg						
<b>Summa utgifter för vidmakthållande</b>						
<b>Varav investeringar i anläggningstillgångar</b>						
<b>Finansiering</b>						
Anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur						
Anslag 1:x						
Övrig kreditram (lån i Riksgälden)						
Banavgifter						
Bidrag/Medfinansiering						

## 4.4 Integrering av byggstartsprocessen

ESV:s förslag att byggstartsbeslutet vävs in i budgetunderlaget anser Trafikverket är fördelaktigt.

Efter beslut om byggstart har Trafikverket tre år på sig att byggstarta objekten. Årsfördelningen i investeringsplanen bygger i huvudsak på verksamhetsplaneringen. Hur årsfördelningen för kostnaderna läggs in för de objekt som planeras byggstarta de närmaste tre åren läggs i normalfallet in av regionerna. Men årsfördelningen kan förändras relaterat till upphandlingen exempelvis överklagad upphandling, entreprenörens önskemål om årsfördelning efter upphandlingen. Det förekommer även att det finansiella utrymmet i sig påverkar årsfördelningen. Strax efter att budgetunderlaget lämnats in startar nästa verksamhetsplanering och värdena förändras igen – planeringen är ständigt pågående. Projekt som handlas upp måste drivas effektivt, vilket innebär att det inte går att förutspå exakt hur årsfördelningen ska se ut. Ett projekt som har god framdrift innebär till exempel att det behöver ske justeringar för andra projekt i verksamhetsplaneringen för att kompensera det. Investeringsplanen lämnas i fast pris i budgetunderlaget och sedan i löpande pris enligt uppdrag i regleringsbrev 2024 inför budgetpropositionen medan byggstartsrapporteringen är i samma prisnivå som nationell plan. Det innebär att byggstartsrapporteringen behöver vara en egen tabell. Den kan redovisas i anslutning till investeringsplanen i budgetunderlaget. Tidsmässigt är det ungefär samtidigt som vi lämnar in ansökan om byggstartsbeslut och budgetunderlag idag.

Tabellen för byggstartsrapportering kan vara en undertabell till investeringsplanen i budgetunderlaget, där man kan jämföra nuvarande prognos för totalkostnaden per objekt med den totalkostnad som finns i nationell plan för samma objekt. Vi skulle kunna ha kolumner för aktuell status och referens till underlag. Det är bra om byggstartsbeslut kan fattas samlat vid ett tillfälle per år, i samband med beslut om regleringsbrev. Avseende Försvarmakten som haft stora förändringar i omfattningen av investeringsverksamheten har beslut behövt fattas oftare än en gång per år, men så är inte normalfallet i Trafikverket.

Andel medfinansiering kan vara bra att ange redan i tabellen liksom vilket planeringsläge som objekten befinner sig i. Där kan man även markera de objekt som föreslås byta byggstartsgrupp. Den informationen behöver man sedan utveckla i underlagen. En kolumn för övriga kommentarer kan också vara bra att ha med.

**Tabell 4 Förslag till byggstartsrapportering**

	Prognos total- kostnad fast pris	Planens total- kostnad fast pris	Länk till under- lag	Andel med- finans- iering	Planerings- läge/före- slås byta byggstarts- grupp	Övriga kom- mentarer
<b>Byggstarts- grupp år 1–3</b>						
Objekt 1	350	xxx	www.x xx			
Objekt 2	700	xxx	www.x xx			
<b>Byggstarts- grupp år 4–6 år</b>						
Objekt 1	500	xxx	www.x xx			
Objekt 2	800	xxx	www.x xx			

**Trafikverket föreslår:**

- att byggstartsrapporteringen integreras i budgetunderlaget i en egen tabell som undertabell till investeringsplanen och att regeringen förmedlar sitt beslut i samband med regleringsbrevet.

## 4.5 Omklassning av verksamhetsinvesteringar

### ESV föreslår i avsnitt 5.1 i slutrapport ESV 2021:21

Vissa verksamhetsinvesteringar övergår till att hanteras som samhällsinvesteringar och redovisas i investeringsplanen. Detta avser dels sådana som anskaffas för underhåll, exempelvis spårgående snöslungor, dels investeringar som skulle kunna ersättas med annan investering i motsvarande funktion, exempelvis vägfärjor som skulle kunna ersättas med en bro.

Samhällsinvesteringar finansieras huvudsakligen med anslag. Om investeringen används i en avgiftsbelagd verksamhet finansieras den dock vanligtvis genom en särskild låneram för samhällsinvesteringar som beslutas av riksdagen. Därutöver kan samhällsinvesteringar helt eller delvis finansieras genom medfinansiering från exempelvis kommuner eller EU, vilket är vanligt för vägar och järnvägar. Normalt kräver en sådan medfinansiering ett riksdagsbeslut.



Exempelvis är uthyrningen av nattågen idag en uppdragsverksamhet som finansieras av avgifter och om de ska betraktas som samhällsinvesteringar behöver de finansieras med en särskild låneram för samhällsinvesteringar. När det gäller it-investeringar har vi redan gjort en klassificering i verksamhets- respektive samhällsinvesteringar som vi inte ser någon anledning att justera.

Investeringar i vägfärjor klassas idag som verksamhetsinvesteringar och lånefinansieras därmed vid investeringstillfället. Kostnader för avskrivningar och räntor för färjorna betraktas som driftkostnader och belastar vidmakthållandeanslaget. Klassas investeringar i vägfärjor om till samhällsinvesteringar innebär det att utvecklingsanslaget belastas direkt vid investeringstillfället och därigenom behöver dessa investeringar ingå i den nationella planen som samhällsinvesteringar och nivåerna på anslagen behöver justeras. Investeringar i vägfärjor hanteras inom Trafikverket av resultatenheten Färjerederiet och vid en omklassning av investeringar i färjor från verksamhetsinvesteringar till samhällsinvesteringar måste Trafikverket se över den interna finansiella styrningen av resultatenheten. Isbrytare har lagts som en anslagsfinansierad samhällsinvestering i nationell plan och därför är det rimligt att även vägfärjor skulle vara det.

**Trafikverkets bedömning:**

- att vissa verksamhetsinvesteringar övergår till samhällsinvesteringar ser vi positivt på, men det ska tydliggöras vilka och varför. Det exempel som ligger närmast till hands är vägfärjor.

# 5 Förslag till detaljerad tidplan för genomförande

	2024												2025												2026			
	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a
<b>Slutredovisning</b>											S																	
Eventuella nyupptäckta behov av fördjupningar efter delrapporten																												
Tydliggöra gränsdragningsfrågor																												
Se över principer för styrning inom Trafikverket																												
Underlag till tabeller - bygga rapporter etc																												
Se över principer för interna arbetssätt																												
Ta fram principer för omställningen till ny struktur, ex hur vi ska se på historik																												
Ta fram belopp per anslag/-post																												
Rapportskrivande och förankring																												
Beslut om slutrapport i styrelsen											X																	

S = Slutredovisning lämnas till regeringskansliet

	2024												2025												2026			
	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a
<b>Genomförande</b>																												
Till budgetunderlaget																												
Ta fram underlag till VP-arbetet																												
<b>Ny anslagsstruktur</b>																												
Skapa regelverk för översättning gamla till nya finanser, först till slutrapport/BU och sen inför omläggningen																												
Lägga upp ny struktur i olika steg																												
När årsbokslutet/-uppföljningen är klar uppdateras alla uppdrag där finansen ska bytas ut																												
Det utfall som har hunnit bokföras på nya året med de gamla finanserna förs om till de nya finanserna																												
Budget-/prognos-/avvikelsetransaktioner uppdateras med de nya finanserna																												
<b>VP och Mercur</b>																												
Tidig info till verksamheten																												
Anpassa VP-anvisningar så att delar som ska delas/flyttas blir urskiljbara																												
– Inledande planeringsförutsättningar till verksamheten inklusive preliminära ekonomiska ramar																												
– Verksamhetsplanering "block 1" utifrån preliminära ramar																												
Behovsinlämning inom löpande verksamhet exkl. L50																												
Behovsinlämning L50																												
Prioriteringsarbete																												
– Planeringsförutsättningar till verksamheten inklusive finansiellt utrymme																												
– Verksamhetsplanering "block 2" utifrån preliminära ramar efter regeringens BP																												
– Verksamhetsplanering "block 3" utifrån ramar efter regeringens BP																												
Finansiella utrymmen																												
<b>Investeringsplan</b>																												
Lägga upp en ny struktur																												
Lämna in investeringsplan i ny struktur																												
<b>Utvecklad uppföljning</b>																												
Bokslut och årsredovisning Trafikverket																												
Testa rapporter																												
Utveckling av TRV:s årsredovisning fokus resultatredovisningen																												
Säkra datakvalitet på status fas och prognos ÖFT																												

	2024												2025												2026			
	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m	a
<b>Regering och riksdag</b>																												
I BP25 underställa riksdagen en principiell modell med TRVs delrapport och ev. kompletteringar som grund								BP 25			A																	
Förslag och förankring:																												
Delredovisning av principer för förändring utifrån Uppdrag till TRV inför ramberedning																												
Arbetet genomförs i dialog med Li-dep och TRV. Från Li deltar Li/US och Li/TP. TRV arbetar fram förslag. Planeras in löpande avstämningstider med FiBa.																												
Avstämning med Trafikutskottets kansli. Behöver också göras med Trafikutskottet där statssekreterare deltar.																												
Slutredovisning av ev. förändringar som kommer att presenteras i ramberedningen																												
Li-dep beskriver i ramberedning och senare för att ingå i BP. År 1 övergripande en ny modell med principiella förändringar. Ge TRV vissa garantier innan man påbörjar det mer skarpa arbetet.																												
Förslag beskrivs i ramberedningen. År 2 behöver underlaget resultera i skarpa och detaljerade förslag för att möjliggöra förändringar.																												
Förbereda i Hermes för investeringsplanen																												
– beställning av underlag i ny struktur																												
Förbereda i Hermes för anslagstruktur																												
– Postindelning																												
– Renodling och förenkling av anslagens ändamål																												
– Nya anslag																												
– Bemyndiganderamar																												
– Krediter																												
BP26 skarpt förslag med förändringar.									BP 25		A																	

A = Riksdagsbeslut budgetproposition

BP = Budgetpropositionen läggs till riksdagen

? = Trafikverket har inte kännedom om när dessa aktiviteter behöver ske och hur lång tid de kräver

# Bilaga 1

**Tabell 5: Förslag till uppföljning av upparbetningsgrad för Nationell plan i årsredovisningen, exempel baserat på nationell plan 2022–2033**

Del i nationell plan, mnkr	Nationell plan 2022–2033 i prisnivå 2021-02	Ack utfall prisnivå 2021-02	Upparbetningsgrad %	Ack utfall i löpande pris	Årets utfall
Namngivna investeringar väg	47 695				
Namngivna investeringar järnväg	234 683				
Namngivna investeringar sjö	14 343				
Namngivna investeringar luft	0				
Trimning/tillgänglighetsåtgärder	16 350				
Miljöåtgärder	12 000				
Trafiksäkerhetsåtgärder	11 550				
Bärighetshöjande åtgärder	18 200				
Investeringar i regionala planer	42 000				
Större reinvesteringar väg	12 600				
Större reinvesteringar järnväg	28 800				
Övrigt vidmakthållande <sup>1</sup> väg	148 900				
Övrigt vidmakthållande <sup>1</sup> järnväg	134 900				
Forskning och innovation	6 700				
Räntor och amorteringar	25 672				
Bidrag och övrigt stöd <sup>2</sup>	22 056				
Transfereringar till Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet	6 551				
Planering och stöd	16 000				
<b>Total planeringsram</b>	<b>799 000</b>				

<sup>1</sup> Med övrigt vidmakthållande avses mindre reinvesteringar, drift och underhåll.

<sup>2</sup> Bidrag och övrigt stöd innehåller bidrag till enskilda vägar, driftbidrag till icke statliga flygplatser och stadsmiljöavtal

**Tabell 6: Förslag till uppföljning av investeringsplan**

Investeringsplan, mnkr	Budget innev. år	Utfall innev. år	Diff.	Utfall fg år	Utfall -2 år
<b>Samhällsinvesteringar och finansiering</b>					
Namngivna investeringar väg					
Namngivna investeringar järnväg					
Namngivna investeringar sjö					
Namngivna investeringar luft					
Trimning, miljö och trafiksäkerhet					
Varav trimning/tillgänglighet					
Varav miljö					
Varav trafiksäkerhet					
Bärighetshöjande åtgärder					
Regionala planer					
<b>Summa utgifter för investeringar</b>					
<b>Varav investeringar i anläggningstillgångar</b>					
<b>Finansiering</b>					
Anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur					
Anslag 1:10 EU-stöd TEN					
Anslag 1:x					
Övrig kreditram (lån i Riksgälden)					
Förskotteringslån					
Medfinansiering					
<b>Vidmakthållande av samhällsinvesteringar och finansiering</b>					
Större reinvesteringar väg					
Större reinvesteringar järnväg					

Övrigt vidmakthållande av väg					
Övrigt vidmakthållande av järnväg					
<b>Summa utgifter för vidmakthållande</b>					
<b>Varav investeringar i anläggningstillgångar</b>					
<b>Finansiering</b>					
Anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur					
Anslag 1:x					
Övrig kreditram (lån i Riksgälden)					
Banavgifter					
Bidrag/medfinansiering					

**Tabell 7: Förslag till uppföljning av namngivna investeringar per objekt**

Namngivna investeringar per objekt, mnkr i prisnivå 2021-02	Trafikslag	Totalt för objektet							Status fas	Prognos ÖFT	
		Utfall före 2022	Planperioden 2022–2033					Prognos efter 2033			Total-kostnads-prognos för objektet
			Plan-kost-nad	Ack-utfall 2022–202X	Prog-nos 202Y–2033	Total-kostnad 2022–2033	Diff				
Objekt 1	V										
Objekt 2	J										
Objekt 3											
Objekt n											
<b>Summa</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		

**Tabell 8: Förslag till uppföljning av större pågående reinvesteringsobjekt**

Objekt	Objekt-id	Utfall och prognos					
		Utfall tidigare år	Prognos innevarande år	År 1 Beräkning	År 2 Beräkning	År 3 Beräkning	År 4–6 Beräkning
Objekt 1							
Objekt 2							
Objekt 3							
Objekt n							
<b>Summa</b>							

**Tabell 9: Förslag till uppföljning av länsplaner för regional transportinfrastruktur**

Län, mnkr i prisnivå 2021	Årets utfall	Utfall 2022	Plan 2022– 2025	Andel av plan 2022– 2025 som genomförts 2022, %	Plan 2022– 2033	Andel som genomförts under 2022 av plan 2022–2033, %
Kronoberg	78	78	142	55	736	11
Kalmar	95	95	393	24	1 112	9
Gotland	1	1	106	1	279	0
Blekinge	18	18	284	6	695	3
Skåne	193	193	1 723	11	5 152	4
Halland	33	33	488	7	1 405	2
Västra Götaland	278	278	2 785	10	7 726	4
Värmland	64	64	334	19	1 110	6
Örebro	115	115	368	31	1 162	10
Västmanland	28	28	351	8	990	3
Dalarna	85	85	169	51	1 040	8
Gävleborg	28	28	327	9	1 062	3
Västernorrland	47	47	208	22	895	5



Jämtland	20	20	40	49	437	4
Västerbotten	30	30	340	9	1 050	3
Norrbotten	62	62	40	155	552	11
Centralt bokförda kostnader	49	49	0		0	
<b>Summa</b>	<b>1 943</b>	<b>1 943</b>	<b>13 861</b>	<b>14</b>	<b>42 027</b>	<b>5</b>

## Bild 1: Förslag till förändrad uppställning av resultaträkningen i årsredovisningen

<i>Enligt ordinarie uppställning</i>		Utfall 2022	<i>Enligt ny föreslagen uppställning</i>		Utfall 2022
<b>Resultaträkning (tkr)</b>			<b>Resultaträkning (tkr)</b>		
<b>VERKSAMHETENS INTÄKTER</b>			<b>VERKSAMHETENS INTÄKTER</b>		
Intäkter av anslag		25 826 317	Intäkter av anslag		25 826 317
Intäkter av avgifter och andra ersättningar		8 044 398	Intäkter av avgifter och andra ersättningar		8 044 398
Intäkter av bidrag		1 818 479	Intäkter av bidrag		1 818 479
Finansiella intäkter		564 527	Finansiella intäkter		564 527
<b>SUMMA VERKSAMHETENS INTÄKTER</b>		<b>36 253 721</b>	<b>SUMMA VERKSAMHETENS INTÄKTER</b>		<b>36 253 721</b>
<b>VERKSAMHETENS KOSTNADER</b>			<b>VERKSAMHETENS KOSTNADER</b>		
Kostnader för personal		-8 486 343	Kostnader för personal		-8 486 343
Kostnader för lokaler		-542 631	Kostnader för lokaler		-542 631
Ovriga driftkostnader		-22 248 595	<b>Ovriga driftkostnader</b>		<b>-62 863 632</b>
Finansiella kostnader		-527 245	Finansiella kostnader		-527 245
Avskrivningar och nedskrivningar		-12 631 167	Avskrivningar och nedskrivningar		-12 631 167
<b>SUMMA VERKSAMHETENS KOSTNADER</b>		<b>-44 435 981</b>	<b>Aktiverat arbete för egen räkning</b>		<b>40 615 037</b>
<b>VERKSAMHETSUTFALL</b>		<b>-8 182 259</b>	<b>SUMMA VERKSAMHETENS KOSTNADER</b>		<b>-44 435 981</b>
<b>Uppbördsverksamhet</b>			<b>VERKSAMHETSUTFALL</b>		<b>-8 182 259</b>
Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras		857 093	<b>Uppbördsverksamhet</b>		
Medel som tillförts statens budget från uppbördsverksamhet		-871 859	Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras		857 093
<b>Saldo Uppbördsverksamhet</b>		<b>-14 766</b>	Medel som tillförts statens budget från uppbördsverksamhet		-871 859
<b>Transfereringar</b>			<b>Saldo Uppbördsverksamhet</b>		<b>-14 766</b>
Medel som erhållits från statens budget för finansiering av bidrag		11 614 768	<b>Transfereringar</b>		
Medel som erhållits från myndigheter för finansiering av bidrag		2 875	Medel som erhållits från statens budget för finansiering av bidrag		11 614 768
Ovriga erhållna medel för finansiering av bidrag		33 156	Medel som erhållits från myndigheter för finansiering av bidrag		2 875
Finansiella intäkter		474	Ovriga erhållna medel för finansiering av bidrag		33 156
Avsättning till/upplösningar av fonder m.m. för transfereringsändamål		-6 462	Finansiella intäkter		474
Lämnade bidrag		-11 644 811	Avsättning till/upplösningar av fonder m.m. för transfereringsändamål		-6 462
<b>Saldo Transfereringar</b>		<b>0</b>	Lämnade bidrag		-11 644 811
<b>ÅRETS KAPITALFÖRÄNDRING</b>			<b>Saldo Transfereringar</b>		<b>0</b>
Årets kapitalförändring		-8 197 025	<b>ÅRETS KAPITALFÖRÄNDRING</b>		
<b>SUMMA ÅRETS KAPITALFÖRÄNDRING</b>		<b>-8 197 025</b>	Årets kapitalförändring		-8 197 025
			<b>SUMMA ÅRETS KAPITALFÖRÄNDRING</b>		<b>-8 197 025</b>

Bilden visar en variant av Trafikverkets resultaträkning där Aktiverat arbete för egen räkning visas tydligt i jämförelse med ordinarie uppställning där det redovisas netto.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

**[trafikverket.se](http://trafikverket.se)**