



Trafikverkets redovisning till regeringen av kostnadsutveckling i investeringsverksamheten

Rapport: 2023:7

Datum: 2023-09-26

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54 118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Omslagsfoto: Mostphotos

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2023-09-26

Förord

Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att genomföra en granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll avseende nationell plan. Som ett led i genomförandet av uppdraget har Trafikanalys tagit fram denna rapport för att undersöka och diskutera hur kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten redovisas till regeringen, med fokus på årsredovisningarna och de årliga byggstartsrapporterna.

Rapporten är framtagen av Patrik Tornberg med stöd av Pia Bergdahl, Anders Ljungberg, Linda Ramstedt, Björn Olsson, Frida Mattsson och Samuel Andersson. Avdelningschef Gunnar Eriksson har också deltagit i beredningen.

I arbetet har Magnus Claeson på ORC Holding AB bistått med inspel. Ekonomistyrningsverket har lämnat synpunkter på ett tidigare utkast. Rapportens innehåll har diskuterats med Trafikverket som också har getts möjlighet att lämna synpunkter.

Stockholm september 2023

Mattias Viklund

Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Allmänt om investeringsverksamheten i nationell plan	8
1.2 Allmänt om årsredovisningen och byggstartsrapporteringen	9
2 Trafikverkets årsredovisning	11
2.1 Pågående namngivna investeringar i nationell plan	11
2.2 Objekt öppnade för trafik	17
2.3 Pågående investeringar i regionala planer samt trimnings- och miljöåtgärder	19
3 Byggstartsrapporter	23
3.1 Återkommande beskrivning av kostnadsutveckling i objekt som ingår i byggstartsrapporten	24
3.2 Kronologisk information om förändringar i de planeringssteg som objektet passerat i 2023 års byggstartsrapport	25
4 Diskussion	29
4.1 En rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten?	29
4.2 Har redovisningen av investeringsverksamheten betydelse för kostnadskontrollen?	34
5 Avslutning	37
6 Referenser	39

Sammanfattning

Inom ramen för Trafikanalys uppdrag att granska Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen undersöks i denna rapport hur investeringsåtgärders kostnadsutveckling redovisas till regeringen i årsredovisningen och den årliga byggstartsrapporteringen.

Syftet är att diskutera förutsättningarna för dessa årliga redovisningar att bidra till stärkt kostnadskontroll i Trafikverkets verksamhet. En central fråga i sammanhanget är om regeringen får en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten genom dessa redovisningar.

En övergripande slutsats, enligt Trafikanalys bedömning, är att den sammantagna bild som förmedlas av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten genom årsredovisningarna och byggstartsrapporterna inte fångar upp den problembild som ligger till grund för Trafikanalys uppdrag. Kostnadsjämförelser för pågående objekt i de studerade dokumenten görs huvudsakligen med senast godkända plan, med följden att kostnadsförändringar fram till det senaste planbeslutet inte syns där. I praktiken innebär det att kostnadsprognoser jämförs med planer som är högst fyra år gamla, även om det enskilda objektet har funnits med i flera planer tidigare.

För objekt som öppnats för trafik jämförs den faktiska slutkostnaden med plankostnaden vid byggstart i årsredovisningen. På motsvarande sätt som för pågående investeringar innebär det att kostnadsutvecklingen i objekt som funnits med i flera planer innan beslut om byggstart inte syns i årsredovisningen.

En konsekvens av detta är att den långsiktiga kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten inte förmedlas på något samlat och strukturerat sätt till regeringen. I 2023 års byggstartsrapport ges, till skillnad från tidigare år, en kompletterande beskrivning av kostnadsförändringar från och med den plan respektive objekt för första gången ingick i. Det ger en bild av kostnadsutvecklingen som underlättar förståelsen för omfattningen av problemet med kostnadsökningar i investeringsverksamheten.

I rapporten problematiseras även Trafikverkets redovisning av hur kostnader indexeras, urvalet av pågående objekt i årsredovisningen, samt möjligheterna att följa kostnadsförändringar och deras orsaker när hänvisningar till relevanta underlag ofta saknas.

En slutsats av genomgången är följaktligen att den bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten som ges i årsredovisningarna är mer begränsad än vad som skulle kunna anses vara motiverat ur ett kostnadskontrollsperspektiv, och även om byggstartsrapporterna kompletterar årsredovisningarna finns det en generell problematik med transparensen i Trafikverkets redovisningar. Detta är problematiskt med hänsyn till regeringens möjligheter att utforma uppdrag och krav till Trafikverket som säkerställer en god kostnadskontroll.

Det bör tilläggas att dessa redovisningar inte nödvändigtvis är felaktigt utformade i formell mening, men enligt Trafikanalys uppfattning skulle en ökad transparens i dessa frågor kunna underlätta lärandet och bidra till en ökad medvetenhet om problemet med kostnadsökningar. Även extern granskning av investeringsverksamheten skulle kunna underlättas, vilket i sin tur kan motverka incitamenten att underskatta kostnaderna i tidiga skeden.

Det bör också framhållas att kompletterande redovisningar mycket väl kan göras i andra dokument än i just årsredovisningarna eller i byggstartsrapporterna, om det bedöms vara mer

ändamålsenligt. Däremot finns det anledning att i särskilt årsredovisningen hänvisa till sådana kompletterande underlag.

I syfte att stärka förutsättningarna för årsredovisningen och byggstartsrapporteringen att bidra till stärkt kostnadskontroll i Trafikverkets verksamhet ser Trafikanalys sammanfattningsvis en utvecklingspotential och lämnar ett antal förslag.

1 Inledning

Trafikanalys har fått i uppdrag av regeringen att granska och följa upp Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom ramen för den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen (NTP) i syfte att förbättra Trafikverkets rutiner och arbetssätt. Trafikanalys har bedömt att en förutsättning för god kostnadskontroll i detta sammanhang är att regeringen har en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i Trafikverkets verksamhet för att utifrån den ha möjlighet att styra Trafikverket på ett ändamålsenligt sätt, bland annat genom dess finansiering. För att få denna bild är regeringen beroende av redovisningar av kostnadsuppföljningar från Trafikverket.

I Trafikverkets *Förslag till nationell plan 2022–2033* redovisas en analys av de kostnadsförändringar som skett sedan den förra planen (2018–2029) fastställdes. Denna analys omfattar en samlad uppföljning av namngivna objekt samt den verksamhet som finansieras via anslagen inom vidmakthållande. Även arbetet för att utveckla kostnadsstyrning och effektivitet beskrivs där.

En uppföljning av kostnadsutvecklingen för enskilda objekt görs inte i själva plandokumentet eller dess underlagsrapporter. Däremot skriver Trafikverket, i planförslagets avsnitt om Trafikverkets erfarenheter av kostnadsutveckling, att man följer utvecklingen och utfallet av kostnader i pågående och slutförda åtgärder och att detta redovisas i årsredovisningen men också vid andra tillfällen som i byggstartsrapporteringen.¹

I kombination med byggstartsrapporteringen kan därför Trafikverkets årsredovisning förväntas vara en källa till beskrivning av kostnadsutvecklingen av investeringsåtgärder i NTP. Mot den bakgrunden undersöker denna rapport hur utvecklingen av kostnader i pågående och slutförda investeringsåtgärder redovisas i årsredovisningen och i Trafikverkets byggstartsrapportering.

En central fråga i detta sammanhang är om regeringen får en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten inom ramen för NTP. Syftet är att diskutera förutsättningarna för den årliga redovisningen av investeringsverksamheten genom årsredovisningen och byggstartsrapporteringen² att bidra till stärkt kostnadskontroll i Trafikverkets verksamhet.

Trafikanalys uppdrag omfattar hela NTP, men denna rapport är avgränsad till att handla om investeringsverksamheten. Då Trafikanalys regelbundet granskar de byggstartsrapporter som Trafikverket redovisar till regeringen är byggstartsrapporteringen väldokumenterad genom de granskningsrapporter³ som tas fram i det sammanhanget och som också finns tillgängliga på Trafikanalys webbplats. Mer ingående beskrivningar och analyser av byggstartsrapporterna finns därmed att läsa i dessa rapporter.

Eftersom mer än tre fjärdedelar av kostnaderna för investeringar i NTP utgörs av de större namngivna investeringarna ligger också det här arbetets fokus på dem medan de mindre trimnings- och miljöåtgärderna samt de regionala planerna berörs mer ytligt.

¹ Trafikverket (2021). *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. S. 194.

² Det finns enstaka år då Trafikverket inte har fått regeringens uppdrag att lämna förslag till byggstarter, men det utgör undantag och i princip kan byggstartsrapporteringen ses som ett årligt moment.

³ T.ex. Trafikanalys (2020). *Granskning av Trafikverkets byggstartsrapport 2020*, Trafikanalys (2021). *Granskning av Trafikverkets byggstartsrapport 2021*, Trafikanalys (2023). *Granskning av Trafikverkets byggstartsrapport 2023*.

1.1 Allmänt om investeringsverksamheten i nationell plan

Investeringar i nationell plan kan delas in i namngivna investeringsåtgärder respektive trimnings- och miljöåtgärder beroende på hur stor totalkostnaden beräknas vara. Med totalkostnad avses total objektkostnad⁴ såväl under som utanför den aktuella planperioden inklusive tillkommande finansieringar utöver planeringsram, till exempel genom medfinansiering från andra parter.

De namngivna investeringarna är sådana objekt i den nationella planen som har en beräknad totalkostnad över 100 miljoner kronor och i länsplanerna om de beräknas kosta mer än 50 miljoner kronor. Före 2018 låg gränsen för namngivna investeringar i nationella planen på 50 miljoner kronor och för länsplanerna låg gränsen på 25 miljoner kronor innan 2022.⁵ I Trafikverkets planförslag uppgick den totala statliga ramen under planperioden för namngivna investeringar till 289 miljarder kronor (varav 46 till väginvesteringar, 232,5 till järnvägsinvesteringar och 10,5 till sjöfartsinvesteringar).⁶ I samband med regeringens beslut om NTP höjdes ramen för namngivna investeringar till 296,7 miljarder kronor.⁷

Investeringar med en beräknad totalkostnad upp till 100 miljoner kronor benämns trimnings- och miljöåtgärder. En del av trimningsanslaget i NTP går också till att samfinansiera (med upp till 100 miljoner kronor) större åtgärder i de regionala planerna. Syftet med trimnings- och miljöåtgärder är att med mindre och effektiva åtgärder utveckla och förbättra transportsystemets funktion. I den nationella planen delas de in i de tre åtgärdsområdena tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö. Dessa åtgärder planeras och prioriteras i Trafikverkets årliga verksamhetsplanering för att ge en flexibilitet i genomförandet av åtgärderna. Därför redovisas inte specifika trimnings- och miljöåtgärder och deras omfattning i NTP.⁸

I planen anges i stället ekonomiska ramar för respektive åtgärdsområde. I Trafikverkets planförslag uppgick den totala ramen för trimnings- och miljöåtgärder till 42 miljarder kronor (varav 16,9 till tillgänglighet, 12 till trafiksäkerhet och 13,1 till miljöåtgärder).⁹ I samband med regeringens beslut om NTP fastställdes ramen för trimnings- och miljöåtgärder till 39,9 miljarder kronor.¹⁰

Länsplaner för regional transportinfrastruktur, även kallade regionala planer, upprättas av regionerna i respektive län (och i Gotlands kommun) och omfattar statliga vägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet. De regionala planerna ingår som en kostnadspost i NTP. Den totala ramen för de regionala planerna, och dess fördelning mellan regionerna, anges preliminärt i direktivet om åtgärdsplanering¹¹ och fastställs i samband med regeringens

⁴ I NTP används begreppen total objektkostnad och totalkostnad som synonyma. Dessa begrepp avser anläggningskostnad, definierat som total kostnad från start av planläggningsarbetet till och med slutfört byggande av en väg- eller järnvägsanläggning och omfattar således inte externa effekter eller livscykelkostnader – se Trafikverket (2020). Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0. [Trafikverket, Borlänge, Sweden.](#)

⁵ Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

⁶ Trafikverket (2021). Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. S 106.

⁷ Regeringen (2022). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033, beslut om byggstarter 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409), Regeringsbeslut I 13, 2022-06-07.

⁸ Trafikverket (2021). Trimnings- och miljöåtgärder : Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastruktur 2022-2033. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

⁹ Trafikverket (2021). Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. S 99.

¹⁰ Regeringen (2022). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022-2033, beslut om byggstarter 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409), Regeringsbeslut I 13, 2022-06-07.

¹¹ Regeringen (2021). Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2020/21:409).

godkännande av NTP.¹² I planen för 2022–2033 uppgår den totala ramen för de regionala planerna till 42 miljarder kronor under planperioden. Trafikverket ansvarar för att genomföra de åtgärder som de regionala planupprättarna fastställt i sina länsplaner. Enligt direktivet ska länsplanerna redovisa de objekt som beräknas ha en total kostnad om minst 50 miljoner.¹³ Både NTP och de regionala planerna innehåller alltså namngivna objekt men beloppsgränsen för dem skiljer sig åt.

1.2 Allmänt om årsredovisningen och byggstartsrapporteringen

Som underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndigheters verksamhet ska alla statliga myndigheter lämna en årsredovisning till regeringen i början av året.¹⁴ Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (ibland förkortad FÅB) ska den innehålla information om förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.¹⁵ Årsredovisningens resultatredovisning ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten.¹⁶ FÅB anger ett flertal krav på årsredovisningen, bland annat att den ska upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisnings-sed¹⁷ samt ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat.¹⁸ Vad som kännetecknar en rättvisande bild från den information som ges i resultatredovisningen har förtydligats av ESV. De lyfter fram tillförlitlighet, relevans, jämförbarhet, begriplighet och transparens som principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande.¹⁹

Byggstartsrapporter introducerades som ett nytt steg i planeringsprocessen i samband med införandet av det nya planeringssystemet för transportinfrastruktur 2013. Regeringen hade konstaterat att det ofta uppstår stora störningar i den nationella planens genomförande när enskilda åtgärder skiljer sig mycket åt från de ursprungliga antagandena avseende kostnader, standard och tidsåtgång. Därför såg regeringen ett behov av att skapa bättre möjligheter för successiv omprövning av enskilda åtgärders prioritet i takt med att kunskaper om åtgärdens faktiska förutsättningar och konsekvenser utvecklas. Med anledning av det infördes två nya "kontrollstationer" i form av årliga beslut om dels vilka åtgärder i nationell plan som får byggstarta de närmast följande tre åren (år 1–3), dels vilka åtgärder som bör förberedas för byggstart de därpå följande tre åren (år 4–6).²⁰

Årsredovisningen görs således årligen utifrån bestämmelserna i FÅB och byggstartsrapporteringen vanligtvis årligen utifrån regeringsuppdrag som anger hur byggstarts-förslagen ska rapporteras. Detta innebär att utformningen av årsredovisningen är mer beständig över åren, medan byggstartsrapporternas innehåll och format justeras utifrån de uppdrag som Trafikverket får av regeringen.

Utöver dessa regelbundet återkommande redovisningstillfällen kan ytterligare några forum eller kanaler för beskrivning av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten nämnas.

¹² Regeringen (2022). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033, beslut om byggstarter 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409), Regeringsbeslut I 13, 2022-06-07.

¹³ Regeringen (2021). Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2020/21:409).

¹⁴ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁵ Ibid. 2 kap. 4 §.

¹⁶ Ibid. 3 kap. 1 §.

¹⁷ Ibid. 2 kap. 5 §.

¹⁸ Ibid. 2 kap. 6 §.

¹⁹ [Principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande - ESV forum](#)

²⁰ Regeringen (2012). Prop. 2011/12:118. Planeringssystem för transportinfrastruktur.

Regeringen får en omfattande genomgång av investeringsverksamheten i samband med den revidering av NTP som normalt sker vart fjärde år. Det sker framför allt i en underlagsrapport till Trafikverkets planförslag som beskriver de namngivna objekt som föreslås ingå i den kommande planen.²¹ Där anges bl.a. beräknad totalkostnad och bedömt osäkerhetsintervall för objekten. Däremot ges ingen beskrivning av kostnadernas utveckling över tid.

Regeringen kan också, genom särskilda regeringsuppdrag, få kompletterande information om kostnadsutvecklingen i Trafikverkets verksamhet. Det gjordes t.ex. i en rapport från 2018 där Trafikverket analyserade kostnadsförändringar för 21 namngivna objekt i den då gällande NTP för perioden 2014–2025.²²

Därutöver har Regeringskansliet och Trafikverket löpande avstämningar och dialog. Dessa avstämningstillfällen är dock inte dokumenterade på ett sätt som är tillgängligt för externa parter och kan därför inte utgöra underlag för analys.

Sammantaget har således regeringen möjlighet att få information om kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten i olika typer av sammanhang, men årsredovisningarna och byggstartsrapporterna kan anses vara de viktigaste tillfällena. Årsredovisningarna och byggstartsrapporterna är också de enda tillfällen där rapporteringen sker både årligen²³ och skriftligt.

²¹ Trafikverket (2021). Namngivna investeringar : Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportsystemet 2022–2033. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

²² Trafikverket (2018). Analys av förändringar i beräknade kostnader för investeringsobjekt. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

²³ Med undantag för enstaka år då regeringen inte har gett Trafikverket i uppdrag att lämna byggstartsförslag.

2 Trafikverkets årsredovisning

Redovisningen av Trafikverkets investeringsverksamhet i årsredovisningens resultatredovisning innehåller flera olika typer av uppgifter. Den inkluderar en uppföljning av kostnaderna i pågående och slutförda åtgärder, t.ex. större investeringsobjekt och objekt som öppnats för trafik under året. Dessa resultatindikatorer har, enligt Trafikverket, "valts utifrån väsentlighet och mätbarhet, för att ge en rättvisande bild av Trafikverkets resultat och resultatutveckling jämfört med regeringens mål"²⁴.

Nedan beskrivs redovisningen av,

- pågående namngivna investeringar i nationell plan
- objekt öppnade för trafik, samt
- pågående investeringar i regionala planer samt trimnings- och miljöåtgärder.

Årsredovisningen innehåller också en uppföljning av effekter och samhällsekonomisk lönsamhet för objekt fem år efter att de öppnats för trafik, men de kostnadsuppgifter som anges där är hämtade från tidigare årsredovisningar. De ger alltså inte någon ny information om kostnadsutvecklingen och tas därför inte upp här.

2.1 Pågående namngivna investeringar i nationell plan

Redovisningen av pågående större namngivna investeringar i årsredovisningen omfattar ett urval av alla pågående objekt. Årsredovisningen för 2021 (ÅR 2021) visar elva²⁵ och årsredovisningen för 2022 (ÅR 2022) tolv²⁶ pågående namngivna investeringar, att jämföra med 55 objekt listade som pågående i Trafikverkets verksamhetsplan för 2021–2023 (VP 2021–2023)²⁷ och 69 i verksamhetsplanen för 2023–2025 (VP 2023–2025)²⁸. Redovisningen av enskilda pågående investeringsobjekt i resultatredovisningen omfattar således omkring en femtedel av samtliga pågående, sett till antalet projekt.

Redovisningen av det utvalda antalet pågående namngivna investeringar innehåller totalkostnad (inom och utanför planperioden och inklusive medfinansiering) enligt senaste NTP samt prognos för slutkostnad – se utdrag ur ÅR 2022 i Figur 1. Kostnaderna är angivna i fasta priser.

I ÅR 2022 framgår det att omräkningen till fasta priser har gjorts med infrastrukturindex för investeringar, men i tidigare årsredovisningar framgår inte vilket index som har använts. De redovisade objekten kommenteras i text med kortfattade förklaringar till objektens syfte och status, samt i förekommande fall med kommentarer till eventuella kostnadsförändringar.

²⁴ Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. S 50.

²⁵ Trafikverket (2022). Trafikverkets årsredovisning 2021. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. Tabell 24.

²⁶ Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. Tabell 23.

²⁷ Trafikverket (2020). Trafikverkets verksamhetsplan 2021–2023 Bilaga 3.

²⁸ Trafikverket (2022). Trafikverkets verksamhetsplan 2023–2025 Bilaga 3.

Pågående namngivna investeringar

Tabell 23 Prognos för större investeringsobjekt jämfört med totalkostnad inklusive medfinansiering i nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033, miljoner kronor, omräknat med infrastrukturindex för investeringar

Projekt	Järnväg(J) Sjöfart(S) Väg(V)	Byggstart	Öppnas för trafik	Totalkostnad enl. plan inkl. ev. medfinansiering Prisnivå 2021	Prognos 2022/23 Prisnivå 2021	Prognos / Plan Procent	Utfall 2022 Löpande pris	Utfall t.o.m. 2023 Löpande pris
ERTMS – flera objekt*	J	2008	2045	30 482	30 482	100	1 492	8 446
E4/E12 Umeå/Umeåprojektet	V	2009	2023	2 696	2 756	102	177	2 743
Förbifart Stockholm	V	2014	2030	41 668	41 668	100	5 432	29 662
Tomtebodavägen–Kallhäll, ökad kapacitet (Mälardalen)	J	2011 (Yttre delen)	2016 och 2032	25 489	25 489	100	936	10 658
Södertälje sluss, Mälaren	S	2016	2025	4 990	4 990	100	674	2 852
Ostlänken, nytt dubbelspår Järna–Linköping	J	2018	2035	91 364	91 364	100	869	5 592
Västsvenska paketet	J/V	2010	2028	42 578	42 578	100	5 238	33 158
Olskroken, planskildhet	J	2018	2026	4 349	4 349	100	654	3 763
Göteborgs hamnbana och Marieholmsbron, ökad kapacitet och dubbelspår över Göta älv	J	2013	2023	3 823	3 941	103	674	3 719
Varberg, dubbelspår (tunnel) inklusive resecentrum	J	2019	2024	6 912	7 831	113	1 696	5 409
Ängelholm–Maria, dubbelspårutbyggnad (inkl. Romares väg)	J	2020	2023	2 906	3 221	111	1 558	2 816
Flackarp–Arlöv, utbyggnad till flerspår	J	2017	2023	4 199	4 860	116	479	4 431
Summa				261 456	263 529	101	19 879	113 249

* Införande av ERTMS (European Rail Traffic Management System) rapporteras årligen i en separat årsrapport enligt regeringsuppdrag. ERTMS består av fyra pågående objekt.

Figur 1. Redovisning av pågående namngivna investeringar i ÅR 2022.

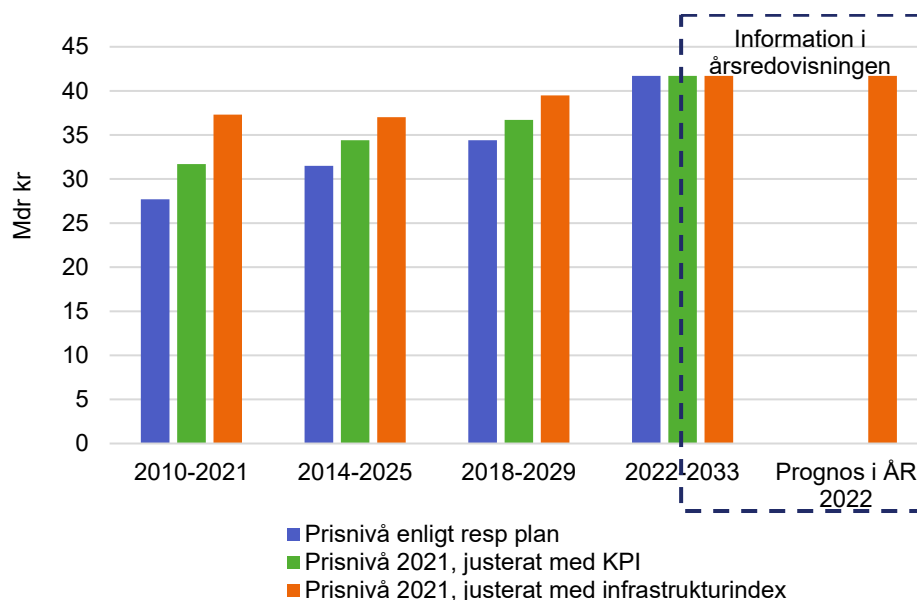
Som framgår av Figur 1 jämförs prognosen med totalkostnaden i NTP i form av en kvot angiven i procent, där 100 innebär att prognosen är identisk med kostnaden i plan. En kvot under 100 innebär en prognosticerad kostnadsminskning och en kvot över 100 en kostnadsökning.

Att kostnadsprognosen i årsredovisningen jämförs med den senaste planen, och nya planer tas fram med fyra års mellanrum, innebär att jämförelsen mellan prognos och plan i årsredovisningen alltid baseras på en plankostnad som är max fyra år gammal. I ÅR 2022 jämförs således prognosen med planen 2022–2033, och i ÅR 2021 görs jämförelsen med planen 2018–2029. Eftersom planen 2022–2033 innehåller nyligen uppdaterade kostnadsuppskattningar blir prognosens avvikelse från kostnadsuppskattning för de flesta redovisade objekt i årsredovisningens för 2022 mycket liten, och i flera fall noll. Det gäller till exempel Förbifart Stockholm, Tomtebodavägen–Kallhäll, Södertälje sluss och Ostlänken, där den redovisade kvoten mellan prognos och plan blir 100 procent, då prognosen är identisk med totalkostnad enligt plan.

Jämförelser med kostnadsuppskattningar i tidigare planer än den senaste görs således inte och en längre historik av kostnadsökningar för objekt som funnits med i tidigare planer avspeglas därför inte i årsredovisningen. Den långsiktiga kostnadsutvecklingen kommenteras inte heller i den tillhörande texten om respektive objekt. I inledningstexten till de objektspecifika kommentarerna skriver Trafikverket att "Större kostnadsavvikelser kommenteras det

är de inträffat, se tidigare årsredovisningar.”²⁹ Denna hänvisning till tidigare årsredovisningar är allmän och preciseras inte för objekt som tidigare har haft stora kostnadsavvikelser. Det framgår därför inte av den kommenterande texten om specifika objekt har haft kostnadsökningar fram till den senaste planen.

Ett exempel på ett objekt som funnits med i flera planer och vars långsiktiga kostnadsutveckling därför inte finns beskriven i årsredovisningarna är Förbifart Stockholm som fanns med redan i Vägverkets plan för 2004–2015, och i varje ny plan sedan dess. Projektets kostnadshistorik sedan planen 2010–2021, när tillåtlighet var beviljad och framtagandet av arbetsplan pågick³⁰, framgår av Figur 2 där Trafikanalys har räknat om kostnaderna från respektive plan med KPI respektive infrastrukturindex. Omräkningen med KPI har gjorts med hjälp av SCB:s prisomräknare³¹ och för infrastrukturindex har investeringsindex väghållning använts enligt den tabell för infrastrukturindex som Trafikverket tillgängliggör på sin webbplats.³²



Figur 2. Kostnad för Förbifart Stockholm i de nationella planerna från 2004–2015 till 2022–2033 samt prognos i årsredovisningen för 2022.

Källa: Respektive nationell plan samt ÅR 2022.

Sammantaget innebär detta att den bild av kostnadsutvecklingen som ges i årsredovisningarna är mer begränsad än vad som framgår av en jämförelse mellan prognos och tidigare planer. Skillnaden mellan de två sätten att beskriva kostnadsutvecklingen illustreras i Tabell 1 för exemplet Förbifart Stockholm, där den vänstra kolumnen återger kvoten mellan prognos och senaste plan enligt respektive årsredovisning medan de andra två kolumnerna visar kvoten mellan prognos och en konstant plan (i det här fallet 2010–2021, justerat till fasta priser med KPI respektive infrastrukturindex).

²⁹ Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. S 82.

³⁰ Trafikverket (2011). E4 Förbifart Stockholm. Arbetsplan. Hela linjen. Utställelsehandling 2011-05-05 Rev. A 2011-12-01.

³¹ www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/prisomraknaren/. Som regel används KPI-KS istället för KPI som mått på den allmänna inflationen i årsredovisningen. Skillnaden mellan KPI och KPI-KS är mycket liten och påverkar inte analysen i denna rapport.

³² <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/Sa-upphandlar-vi/Kostnadsreglering/>. Infrastrukturindex är uppdelat på investerings- och driftindex samt ban- och väghållning. Tabellen på webbsidan innehåller tidsserie från 2009 och framåt, men en längre tidsserie som även omfattar tiden för planen 2004–2015 har tillhandahållits av Trafikverket. Hur Trafikverkets infrastrukturindex är konstruerat har det inte medföljt någon information om, och heller inga referenser till vidare läsning om det.

Tabell 1. Jämförelse mellan kostnadsprognos för Förbifart Stockholm i olika års årsredovisningar och kostnadsuppgifter i senaste plan, respektive planen 2010–2021. Fasta priser omräknat med KPI respektive infrastrukturindex (investeringsindex väghållning).³³

Årsredovisning (ÅR)	Prognos/plan enligt resp. ÅR ³⁴ (%)	Prognos i resp. ÅR/ plan 2010–2021 (KPI) (%)	Prognos i resp. ÅR/ plan 2010–2021 (Infrastrukturindex) (%)
ÅR 2013	100	100	100
ÅR 2014	101	109	100
ÅR 2017	101	109	100
ÅR 2018	100	116	106
ÅR 2021	110	127	116
ÅR 2022	100	131	112

Källa: Respektive årsredovisning³⁵ samt nationell plan 2010–2021³⁶.

Om jämförelsen hade gjorts med planen 2004–2015, då planeringsprocessen endast passerat förstudiefasen och det aktuella vägutbyggnadsalternativet ännu inte hade valts, hade motsvarande kvot mellan prognosen i årsredovisningen för 2022 och plan i stället blivit 226 procent (KPI-justerade priser) respektive 167 procent (prisjusterat med infrastrukturindex).

Syftet med att lyfta fram Förbifart Stockholm som exempel här är inte att analysera detta specifika projekt i sig utan att belysa hur formerna för redovisning av pågående investeringsprojekt påverkar vilken bild som ges av kostnadsutvecklingen i dessa. En motsvarande sammanställning för Tomtebodavägen–Kallhäll, för att ta ett annat exempel, visar ett liknande mönster.

Tabell 2. Jämförelse mellan kostnadsprognos för Tomtebodavägen–Kallhäll i olika års årsredovisningar och kostnadsuppgifter i senaste plan, respektive planen 2010–2021. Fasta priser omräknat med KPI respektive infrastrukturindex (investeringsindex banhållning).

Årsredovisning (ÅR)	Prognos/plan enligt resp. ÅR ³⁷ (%)	Prognos i resp. ÅR/ plan 2010–2021 (KPI) (%)	Prognos i resp. ÅR/ plan 2010–2021 (Infrastrukturindex) (%)
ÅR 2013	111	111	111
ÅR 2014	100	130	112
ÅR 2017	118	153	132
ÅR 2018	110	180	143
ÅR 2021	140	230	182
ÅR 2022	100	210	171

Källa: Respektive årsredovisning samt nationell plan 2010–2021.

³³ Enligt tabell på Trafikverkets webbplats:

<https://bransch.trafikverket.se/contentassets/5691707be64d4e9eb9d6f1b0fdd776fc/index-for-webb-februari.pdf>

³⁴ Det är bara i ÅR 2022 som det framgår med vilket index priserna i underlaget till denna kolumn är omräknade, och eftersom det är infrastrukturindex i ÅR 2022 så antas det även vara det i övriga årsredovisningar.

³⁵ Trafikverket (2014). Trafikverkets årsredovisning 2013. Trafikverkets publikationer. Borlänge, Trafikverket. Trafikverket (2015). Trafikverkets årsredovisning 2014. Trafikverkets publikationer. Borlänge, Trafikverket. Trafikverket (2018). Trafikverkets årsredovisning 2017. Trafikverkets publikationer. Borlänge, Trafikverket. Trafikverket (2019). Trafikverkets årsredovisning 2018. Trafikverkets publikationer. Borlänge, Trafikverket. Trafikverket (2022). Trafikverkets årsredovisning 2021. Trafikverkets publikationer. Borlänge, Trafikverket. Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. Trafikverkets publikationer. Borlänge, Trafikverket.

³⁶ Trafikverket (2011). Nationell plan för transportsystemet 2010–2021. Trafikverkets publikationer. Borlänge, Trafikverket.

³⁷ Det är bara i ÅR 2022 som det framgår med vilket index priserna i underlaget till denna kolumn är omräknade, och eftersom det är infrastrukturindex i ÅR 2022 så antas det även vara det i övriga årsredovisningar.

Som framgår av tabellen har årsredovisningarnas kvot mellan prognos och plan, dvs. avvikelserna mellan prognos och senaste plan, varit högre än motsvarande kvot för Förbifart Stockholm. Men avvikelserna mellan prognoserna och planen 2010–2021 är samtidigt ännu större. Jämfört med Förbifart Stockholm är kostnadsökningarna således större för Tomtebodavägen–Kallhäll, men framför allt blir skillnaden mellan jämförelsen med senaste plan och planen 2010–2021 än tydligare i detta exempel.

Att exemplen Förbifart Stockholm och Tomtebodavägen–Kallhäll uppvisar större kostnadsökningar när jämförelser görs med tidigare planer betyder inte att alla projekt gör det. Västsvenska paketet, som i likhet med ovan nämnda exempel också har en kvot på 100 procent i ÅR 2022, är ett exempel på hur tendensen kan vara den omvända. Det fanns med som ett samlat objektpaket i planen 2010–2021 och har i planerna därefter delats upp på väg- respektive järnvägsåtgärder.

Det har däremot inte ingått i urvalet av pågående namngivna investeringar i alla de årsredovisningar som tagits med i Tabell 1 och Tabell 2 ovan och en motsvarande tabell kan därför inte göras i det fallet. Med KPI kan dock priserna enkelt räknas upp från planen 2010–2021, och från planen 2014–2025 även med infrastrukturindex. Med prisomräkning med infrastrukturindex är prognosen för Västsvenska paketet i ÅR 2022 nio procent lägre än plankostnaden i planen 2018–2029 och sju procent lägre än planen 2014–2025, vilket således var en annan tendens än den som Förbifart Stockholm och Tomtebodavägen–Kallhäll uppvisar. Med KPI-justering av prisnivåerna är prognosen i ÅR 2022 lägre än kostnaden i föregående plan men högre än i de två planerna dessförinnan.

I just fallet med Västsvenska paketet kommenteras samtidigt projektet i ÅR 2022 med hänvisning till hävningen av kontraktet med en entreprenör i etappen Haga i januari 2023 som följt av omfattande och växande förseningar. Det indikerade kommande kostnadsökningar³⁸, men som det beskrivs i årsredovisningarna fram till 2022 framträder Västsvenska paketet som ett exempel på projekt där kostnadsförändringarna var förhållandevis stabila även över flera planperioder.

Utan att gå så långt tillbaka som till första plan kan en enklare jämförelse med föregående plan, dvs. 2018–2029, illustrera motsvarande mönster för de övriga pågående namngivna investeringarna som redovisas i ÅR 2022 (se Tabell 3).

³⁸ I en uppdaterad prognos i augusti 2023 bedöms kostnaden för Västlänken, som ingår i Västsvenska paketet, öka mellan 20 och 35 procent, se www.trafikverket.se/vara-projekt/projekt-i-vastra-gotalands-lan/vastlanken/nyheter-for-projekt-vastlanken/2023/augusti/ny-bedomning-av-tid-och-kostnad-for-vastlanken/.

Tabell 3. Jämförelse mellan kostnadsprognos i ÅR 2022 och totalkostnad i senast plan (2022–2033) respektive föregående plan (2018–2029) för de pågående namngivna investeringarna i ÅR 2022.

Projekt	Prognos/ plan enligt ÅR 2022 (%)	Prognos i ÅR 2022/ plan 2018- 2029 (KPI) (%)	Prognos i ÅR 2022/ plan 2018-2029 (Infrastrukturindex) (%)
E4/E12 Umeå/Umeåprojektet	102	107	98
Förbifart Stockholm	100	114	106
TomtebodavKallhäll, ökad kapacitet (Mälarbanan)	100	137	132
Södertälje sluss	100	248	229
Ostlänken, nytt dubbelspår JärnaLinköping	100	159	153
Västsvenska paketet	100	96	91
Olskroken, planskildhet	100	159	153
Göteborgs hamnbana och Marieholmsbron, ökad kapacitet och dubbelspår över Göta älv	103	103	99
Varberg, dubbelspår (tunnel) inklusive resecentrum	113	148	142
ÄngelholmMaria, dubbelspårsutbyggnad (inkl. Romares väg)	111	122	117
FlackarpArlöv, utbyggnad till flerspår	116	107	103

Källa: ÅR 2021 och ÅR 2022.³⁹

Denna jämförelse bekräftar iakttagelsen att bilden av kostnadsutvecklingen skiljer sig åt beroende på vilken plan prognosen jämförs med, även om jämförelsen inte sträcker sig över flera planperioder. Beroende på hur kostnaderna indexomvandlas har några projekt en mindre avvikelse mot senaste plan än föregående, men i likhet med Förbifart Stockholm och TomtebodavKallhäll har flera projekt i tabellen en högre kvot när jämförelsen görs med föregående plan än med senaste, och i vissa fall betydligt högre.

Bilden av kostnadsutvecklingen är således beroende av vad prognosen för slutkostnad jämförs med för plankostnad. När jämförelsen görs med senaste plan riskerar kostnadsförändringar i objekt som legat med i flera tidigare planer att framstå som mer begränsade än om jämförelsen görs med exempelvis den första planen som objektet togs med i.

³⁹ ERTMS har exkluderats från tabellen då projektet har olika innehåll i de två årsredovisningarna. Södertälje sluss redovisas inte i motsvarande tabell i ÅR 2021 och plankostnaden från planen 2018–2029 har därför hämtats från plandokumentet, omräknat med investeringsindex väg då sjöfartsindex inte har varit tillgängligt. Västsvenska paketet består av en kombination av väg- och järnvägsobjekt och olika index har därför använts för respektive del.

2.2 Objekt öppnade för trafik

Årsredovisningens beskrivning av objekt som öppnats för trafik (ÖFT) under året samlar namngivna objekt från både NTP och länsplanerna (de regionala planerna). Här jämförs objektens slutkostnad med kostnaden i underlaget till det planbeslut som fattades av regeringen före byggstarten för respektive objekt. Det innebär att plankostnaden avser olika planer för olika objekt beroende på när beslut om byggstart fattades. Den procentuella kostnadsförändring som redovisas kan därför sträcka sig över flera planomgångar, beroende på när regeringen beslutade om byggstart för ett objekt. Till skillnad från redovisningen av pågående större investeringar görs kostnadsjämförelserna både med prisomräkning med både KPI (KPI-KS) och med infrastrukturindex. Förändringen mellan plan- och slutkostnad redovisas därmed med två olika index och skrivs ut i procent för infrastrukturindex – se exempel i utdrag från ÅR 2021 i Figur 3.

Tabell 27 Objekt öppnade för trafik 2021, miljoner kronor i prisnivå 2021-06

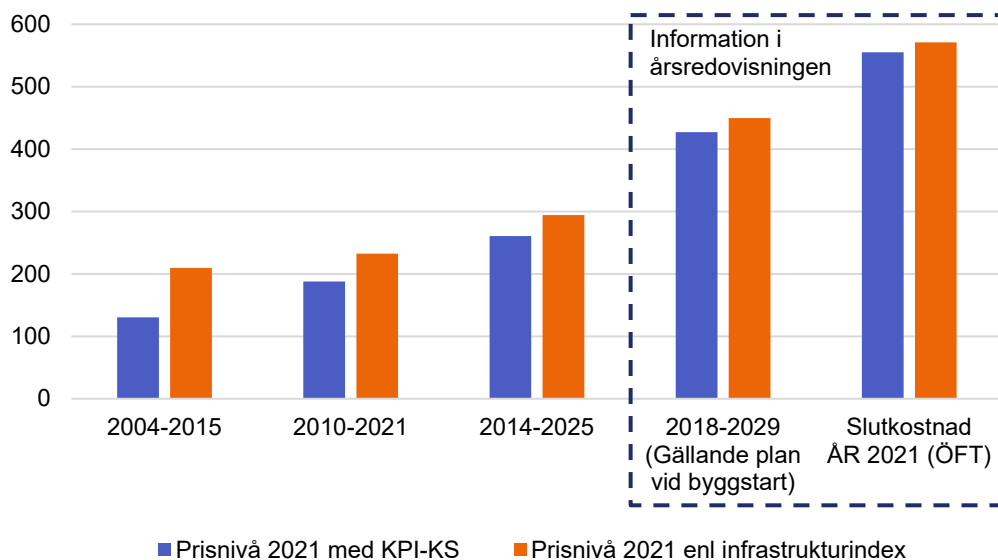
Objektnamn Gällande plan vid byggstart	Inve- ste- rings- typ	Uppföljning med KPI-KS			Uppföljning med investeringsprisindex för väg- respektive banhållning					Pro- centu- ell för- änd- ring **
		Plan- kost- nad	Beräk- nad kost- nad vid bygg- starts- beslut*	Slut- kost- nad	Plan- kost- nad	Beräk- nad kost- nad vid bygg- starts- beslut*	Slut- kost- nad	NNK i gällan- de plan vid bygg- start	Upp- följd NNK	
Väg 321 Svenstavik– Månåsen, gång- och cykelväg Länsplan 2014–2025	V3	135	Ej tillämp- ligt	301	154	Ej tillämp- ligt	321	<0	<0	108
Bergsåker, triangelspår Nationell plan 2018–2029	J3	427	325	555	450	365	571	0,6	0,2	27
Kilafors–Holmsveden, kapacitetsåtgärder Nationell plan 2014–2025	J3	513	523	525	576	587	549	0,8	0,7	-5
Väg 267 Rotebro–Stäket + 2 trafiklänkar			Ej			Ej				

Figur 3. Exempel på redovisning av kostnader för objekt som öppnats för trafik. Kapad skärmdump ur ÅR 2021.

Även om tiden från byggstartsbeslut till ÖFT kan sträcka sig över flera planomgångar kommer eventuella kostnadsökningar fram till beslut om byggstart inte avspeglas i årsredovisningen. I likhet med beskrivningen av pågående namngivna investeringar fångas därför inte den tidigare historiken upp heller i beskrivningen av de objekt som öppnats för trafik.

Ett illustrativt exempel på detta är objektet Bergsåker triangelspår, som fanns med i Banverkets framtidsplan redan 2004–2015 och öppnades för trafik 2021. Enligt uppgifterna om objektet i ÅR 2021 (se Figur 3) var slutkostnaden 27 procent (eller 30 procent beroende på om uppföljningen görs med KPI-KS eller investeringsprisindex för banhållning) högre än kostnaden i planen 2018–2029, som var gällande plan vid byggstart.⁴⁰ Men som framgår av Figur 4 visar projekthistoriken att kostnaderna för projektet har ökat för varje plan sedan planen 2004–2015.

⁴⁰ Trafikverket (2022). Trafikverkets årsredovisning 2021. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. Byggstartsbeslutet fattades av regeringen 2018 i samband med fastställelsen av NTP för 2018–2029.



Figur 4. Kostnad för Bergsåker triangelspår i de nationella planerna från 2004–2015 till öppnande för trafik (ÖFT) 2021.

Källa: Respektive nationell plan samt ÅR 2021.

När det gäller den redovisade ökningen mellan plan- och slutkostnad framgår det av kommentaren till objektet att innehållsförändringar har medfört en ökad anläggningskostnad. Som framgår av avsnittet om pågående namngivna investeringar ovan kommenterar Trafikverket större kostnadsavvikelser de år som de inträffar. I tidigare årsredovisningar, bakåt till åtminstone ÅR 2013, har dock inte Bergsåker triangelspår tagits med som ett av de utvalda objekten i redovisningen av pågående namngivna investeringar. Därför har förändringar i objektet heller inte kommenterats i tidigare årsredovisningar. Viss information om objektets kostnadsförändringar finns att läsa i Trafikverkets förslag till byggstartar 2015–2017⁴¹ som utgjorde underlag till regeringens byggstartsbeslut⁴², samt i en samlad effektbedömning från 2017⁴³, men det är innan den redovisade förändringen och förklarar bara delar av objektets totala ökning. I ÅR 2021 ges inga hänvisningar till dessa eller andra underlag om objektet.

Ett annat exempel på redovisning av objekt som öppnats för trafik är E14 Sundsvall–Blåberget i ÅR 2022 – se utdrag ur ÅR 2022 i Figur 5. I jämförelse med kostnaden i plan vid byggstart, som i det fallet var planen 2018–2029, är slutkostnaden 37 procent (225 miljoner kronor) högre vid omräkning med infrastrukturindex (44 procent vid omräkning med KPI-KS). I en kommentar till objektet står det att åtgärden i sin helhet har samma utformning som i beslutsunderlaget men att högre anbud än väntat har lett till en ökad anläggningskostnad. Någon ytterligare förklaring än så till den kostnadsökning om 37 procent (med infrastrukturindex) som redovisas finns inte angiven i ÅR 2022 och har heller inte hittats i tidigare årsredovisningar från 2018 och framåt då objektet varit pågående. Objektet finns inte namngivet i planen 2014–2025, men ingick däremot i Trafikverkets förslag på objekt som bör förberedas för byggstart i byggstartsrapporten från 2014.⁴⁴ Totalkostnadsprognosen angavs där till 294 miljoner kronor i löpande priser.

⁴¹ Trafikverket (2014). Förslag till objekt som ska byggstartas år 2015–2017 (år 1–3) och objekt som ska förberedas för byggstart år 2018–2020 (år 4–6).

⁴² Byggstartsbeslut om Bergsåker triangelspår har fattats vid två tillfällen: Först som ett godkännande av byggstart 2015–2017 och därefter för byggstart 2018–2020 i samband med fastställelsen av NTP 2018–2029.

⁴³ Trafikverket (2017). Bergsåker, triangelspår, BVGV014. Samlad effektbedömning. TRV 2016/59617.

⁴⁴ Trafikverket (2014). Förslag till objekt som ska byggstartas år 2015–2017 (år 1–3) och objekt som ska förberedas för byggstart år 2018–2020 (år 4–6).

Tabell 26 Objekt öppnade för trafik 2022, miljoner kronor i prisnivå 2022-06

Objektnamn Gällande plan vid byggstart	Inve- ste- rings- typ	Uppföljning med KPI-KS			Uppföljning med investeringsprisindex för väg- respektive banhållning					
		Plan- kost- nad	Beräk- nad kost- nad vid bygg- start*	Slut- kost- nad	Plan- kost- nad	Beräk- nad kost- nad vid bygg- start*	Slut- kost- nad	NNK i gällan- de plan vid bygg- start	Upp- följd NNK	Pro- centu- ell för- änd- ring **
E14 Sundsvall–Blåberget Nationell plan 2018–2029	V2	470	470	676	613	613	838	0,5	0	37
E18 Statlig följdinvestering, Arninge hållplats Nationell plan 2018–2029	V1	349	318	605	455	419	751	Sak- nas	Sak- nas	65
Väg 642/678 Färjelågen Tynningöfärjan Länsplan 2018–2029	V5	22	97	90	41	77	107	<0	<0	161
Väg 226 Huddingevägen, oskyddade trafikanter Länsplan 2018–2029	V1	91	Ej tillämp- lig	60	120	Ej tillämp- lig	70	<0	0,4	-42
Hallsberg–Deaerön.			Fi		Fi					

Figur 5. Exempel på redovisning av kostnader för objekt som öppnats för trafik, inklusive E14 Sundsvall–Blåberget. Kapad skärmdump ur ÅR 2022.⁴⁵

Bergsåker triangelspår och E14 Sundsvall–Blåberget är exempel på projekt i storleksordningen 500–1 000 miljoner kronor och tillhör inte de största objekten i NTP. Men de exemplifierar dels den begränsade bild av ett objekts kostnadsutveckling som ges i årsredovisningen när jämförelser med första plan saknas⁴⁶, dels svårigheten att följa de kostnadsförändringar som har inträffat då hänvisningar till underlag som beskriver och förklarar förändringarna saknas.

2.3 Pågående investeringar i regionala planer samt trimnings- och miljöåtgärder

2.3.1 Pågående investeringar i regionala planer

I årsredovisningen redovisas hur stor andel av respektive länsplan som genomförts (mätt som utfall i kronor) under det aktuella året. På motsvarande sätt redovisas även hur stor andel av olika åtgärdsstyper (namngivna investeringar, trimningsåtgärder, m.m.) i de regionala planerna sammantaget som genomförts under året – se utdrag från ÅR 2022 i Figur 6.

⁴⁵ Tabellen är en rättad version av den som ursprungligen publicerades i ÅR 2022 och har tillhandahållits av Trafikverket.

⁴⁶ Ett exempel på hur Trafikverkets årsredovisningar kan bidra till att kostnadsökningar i svenska infrastrukturprojekt uppfattas som mer begränsade än vad som framgår av jämförelser med tidigare planer enligt ovan är det amerikanska forskningsprojektet Transit cost project vid NYU Marron Institute of Urban Management. I en svensk fallstudie inom projektet konstateras att fördyringar i väg- och järnvägsprojekt är ovanligt i Sverige, med hänvisning till Trafikverkets årsredovisningar 2017 och 2019. Se Levy, A., E. Goldwyn and E. Ensari (2022). The Sweden Case: How Stockholm Builds Infrastructure Cheaply, and Why It's Becoming More Expensive? New York, NYU Marron Institute of Urban Management.

Tabell 25 Uppföljning av åtgärdsstyper i länsplanerna för regional transportinfrastruktur, miljoner kronor i fast pris 2021

Åtgärdsstyp	Volym 2022	Volym 2022–2033 enligt plan	Andel av plan, procent
Namngivna investeringar och namngivna brister, väg och järnväg	759	17 664	4
Trimning och effektivisering, miljö och övriga mindre åtgärder	644	12 036	5
Statlig medfinansiering till kommuner för trafiksäkerhet, miljö, transportinformatik *	169	3 789	4
Statlig medfinansiering till trafikhuvudmän för kollektivtrafik väg, spår och sjöfart *	331	7 611	4
Statlig medfinansiering till enskilda vägar *	11	533	2
Driftsbidrag till icke statliga flygplatser och statlig medfinansiering flygplatsanläggningar *	29	395	7
Summa	1 943	42 027	5

* Tillhör verksamhetsdel Utbetalning av bidrag och övrigt stöd

Figur 6. Redovisning av åtgärdsstyper i länsplanerna i ÅR 2022.

Uppföljningen av länsplanerna görs således dels per region, dels per åtgärdsstyp med avseende på hur stor andel av medlen i planerna som har använts. Däremot redovisas ingen uppföljning av kostnadsutvecklingen för åtgärderna i länsplanerna i årsredovisningen.

2.3.2 Trimnings- och miljöåtgärder

Trimnings- och miljöåtgärder är en grupp av mycket blandade typer av åtgärder som planeras och prioriteras i Trafikverkets årliga verksamhetsplanering för att ge flexibilitet i genomförandet av åtgärderna.

I årsredovisningen redovisas volymer av genomförda åtgärder inom de tre åtgärdsområdena tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö. Dessa volymer anges dels som utfall i kronor⁴⁷, dels i antal av olika typer av åtgärder, men då även inklusive åtgärder av samma typ som vidtagits inom ramen för namngivna investeringar⁴⁸ (t.ex. km cykelvägar, plankorsningar, åtgärdade barriärer för djur, kulturobjekt som fått åtgärder, etc.) – se exempel för tillgänglighetsåtgärder i ÅR 2022 i Figur 7.

⁴⁷ Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. Tabell 8, sid. 56.

⁴⁸ Ibid. Tabell 27–29, sid. 91–92.

Tabell 27 Volym av genomförda tillgänglighetsåtgärder

Genomförda åtgärder	Namngivna investeringar i nationell plan	Trimningsåtgärder i nationell plan	Investeringar i länsplaner	Summa 2022	Summa 2021	Summa 2020	Summa 2019	Summa 2018
Nybyggda gång- och cykelvägar, km	1,1	2,8	20,5	24,4	34	56	82	92
Nybyggda planskilda korsningar för gång- och cykeltrafik, antal	3	3	1	7	16	21	18	23
Stationer åtgärdade för funktionsnedsatta, antal	0	18	0	18	25	33	6	7
Busshållplatser åtgärdade för funktionsnedsatta, antal	7	141	194	342	202	432	288	260

Figur 7. Redovisning av volym av genomförda tillgänglighetsåtgärder i ÅR 2022.

Uppföljningen innehåller således en redovisning av genomförda åtgärder mätt i antal eller volymer, men inte i termer av kostnad per åtgärd. Liksom för åtgärderna i de regionala planerna följs därmed inte heller kostnadsutvecklingen för trimnings- och miljöåtgärder upp i årsredovisningen. Det framgår hur mycket som gjorts inom respektive åtgärdsområde men inte hur kostnadsutvecklingen för dessa åtgärder har sett ut.



3 Byggstartsrapporter

I enlighet med den proposition som föregick införandet av årliga byggstartsbeslut innehåller Trafikverkets byggstartsrapporter förslag på namngivna objekt som bör få byggstarta år 1–3 samt förberedas för byggstart år 4–6. Med byggstart i detta sammanhang avses den ekonomiska byggstarten, det vill säga när entreprenaden är upphandlad och medel därmed är uppbundna, vilken kan skilja sig från den fysiska byggstarten.⁴⁹ Objekt som föreslås få byggstarta ska, enligt regeringens direktiv, vara så väl förberedda att det i princip inte råder några osäkerheter kring att de kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom planeringsramen i NTP och inom berörda beräknade anslagsramar i budgetpropositionen. Den fysiska planeringen bör vara så långt gången att väg- och järnvägsplaner vunnit lagakraft. För objekt som föreslås få förberedas för byggstart ska förberedelser gällande projektering och kostnadsberäkningar vara långt gångna och eventuella alternativa finansieringslösningar utredda, så att de med stor sannolikhet ska kunna genomföras enligt fördelningen av planeringsramar i NTP för de aktuella åren. Dessa ramar anges i byggstartsrapporten.

Enligt Trafikverkets rutin för rapportering av byggstarter ska information bland annat lämnas om den fysiska planeringens utveckling, beräknade utgifter i förhållande till den nationella planen och ekonomiskt utrymme samt uppdaterade beräkningar av projektens samhälls-ekonomiska lönsamhet. Avvikelser över 10 procent men minst 50 miljoner ska kommenteras särskilt.⁵⁰ Rapporteringen innehåller även redovisning av status för objekt som ingår i regeringens tidigare byggstartsbeslut och som ännu inte byggstartats. Inför regeringens beslut om byggstarter gör Trafikanalys granskningar av Trafikverkets förslag och publicerar vanligtvis dessa i årliga rapporter.⁵¹

Till skillnad från årsredovisningarna regleras inte byggstartsrapporteringen i förordning utan genom uppdragsdirektiv från regeringen till Trafikverket. De exakta kraven från regeringen på Trafikverkets byggstartsrapporteringar kan därför variera från år till år. Till exempel innehåller byggstartsuppdraget 2023 redovisning av bedömd objektskostnad för de objekt som föreslås få ändrad byggstartsstatus från och med första gången objekten ingick i en godkänd plan samt uppdaterade kostnadsbedömningar för de namngivna objekt som ännu inte ingår, eller föreslås ingå, i de två grupperna 1–3 och 4–6.⁵² Dessa redovisningsmoment har inte ingått i motsvarande uppdrag tidigare år.⁵³ Regeringen kan också ge Trafikverket i uppdrag att lämna kompletterande information till redan redovisade byggstartsförslag⁵⁴ eller helt avstå från att ge Trafikverket i uppdrag att redovisa byggstartsförslag. Utöver det som efterfrågats av regeringen har Trafikverket också under senare år valt att redovisa aktuellt läge för de namngivna reinvesteringarna och de största underhållsåtgärderna.

Sett till Trafikverkets sammantagna redovisning av investeringsverksamheten till regeringen utgör byggstartsrapporterna ett viktigt komplement till årsredovisningarna. Dels innehåller de mer detaljerad information om de objekt som redovisas, dels ges denna information vid två

⁴⁹ Trafikverket (2023). Förslag till objekt som bör få byggstarta år 1–3 (2024–2026) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2027–2029).

⁵⁰ Trafikverket (2016). Rapportering av byggstarter. Rutinbeskrivning. TDOK 2015:0375.

⁵¹ T.ex. Trafikanalys (2020). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020, Trafikanalys (2021). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2021, Trafikanalys (2023). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023.

⁵² Regeringen (2023). Uppdrag att lämna förslag på namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 (2024–2026) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2027–2029).

⁵³ T.ex. Regeringen (2021). Uppdrag att lämna förslag på objekt som bör få byggstartas år 1–3 (2022–2024) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2025–2027).

⁵⁴ Regeringen (2016). Uppdrag att lämna kompletterande information angående redovisning av förslag till byggstarter.

kritiska vägsäl i objektens planeringsprocesser i och med att rapporterna ligger till grund för regeringens beslut om att ändra status på enskilda objekt. Däremot omfattar byggstartsrapporterna, åtminstone före 2023⁵⁵, endast de objekt som berörs av byggstartsbeslut för år 1–3 respektive 4–6, medan årsredovisningen omfattar investeringsverksamheten som helhet. En annan viktig skillnad mellan de två dokumenten är att informationen i byggstartsrapporterna inte förmedlas vidare till riksdagen på det sätt informationen i årsredovisningen gör genom budgetpropositionen. Som nämnts kan regeringen också avstå från att ge i uppdrag till Trafikverket att lämna förslag till byggstarter. Eftersom innehållet i byggstartsrapporterna varierar mellan åren kan inte redovisningen av investeringsverksamheten genom dessa rapporter generaliseras på samma sätt som för årsredovisningarna, där skillnaderna mellan åren är mindre.

3.1 Återkommande beskrivning av kostnadsutveckling i objekt som ingår i byggstartsrapporten

Som framgår ovan kan direktiven kring byggstartsrapporteringen se olika ut för olika år. Normalt sett brukar dock byggstartsrapporterna innehålla en typ av redovisning som återkommer årligen. Objekt med större kostnadsförändringar, dvs. ± 10 procent, i förhållande till gällande NTP redovisas i en tabell som visar total kostnad enligt gällande plan, aktuell kostnadsprognos samt kommentar till den redovisade kostnadsförändringen – se figurer nedan. Denna beskrivning görs på samma sätt för objekten som föreslås för byggstart år 1–3 (Figur 8) som för de som föreslås förberedas för byggstart år 4–6 (Figur 9).

Tabell 6.6.2: Objekt med förändringar i förhållande till den nationella planen inom grupp år 1–3 (förslag till byggstart). Fastpris 202102.

Total kostnad enligt plan (mnkr)	Total kostnad aktuell (mnkr)	Objekt	Kommentar
175	201	Borlänge–Falun, Kapacitets- och hastighetshöjande åtgärder	Förändringar beror på prisjusteringar för ALEX-anläggningar och ökad procentuell byggherrekostnad utifrån Trafikverkets erfarenhetsvärden från likvärdiga projekt (ökning med 26 mnkr, 15%).
245	279	E45 Rengsjön–Älvros	Förändringar beror främst på bullerreducerande åtgärder, nya ersättningsvägar samt att förbiledning som innebär bättre bygghärlhet är inräknat. Kostnadsökning beror också på utökade åtgärder över myrarna. Förändringar beror även på viss innehållsjustering och att 8400 m viltstängsel har utgått (ökning med 34 mnkr, 14%).
188	167	Malmabanen Sikträsk bangårdsförlängning	Ändrad totalkostnad hänförs till flera poster i kalkylen bl.a. på att kravet att förlägga en serviceplats bredvid servicespår har tagits bort, fastighetsnära bullerskyddsåtgärder för ett antal fastigheter är ej aktuellt, ej klippbart stängsel (suicidstängsel) utbytt mot viltstängsel samt signalkostnaden har minskats efter en skarp budgetoffert erhållits från Alstom (Bombardier) (minskning med - 21 mnkr, -11%).
613	577	Uppsala, Plankorsningar	Förändringar beror på rättelse av kalkylunderlaget avseende bl.a. Vändspår, Österplan som inte skulle ingå i totalkostnaden. Åtgärden är en trimningsåtgärd (minskning med 36 mnkr, -6%).

Figur 8. Utdrag (kapad skärmdump) ur redovisning av kostnadsförändringar i objekt som föreslås få byggstarta år 1–3 i Trafikverkets byggstartsrapport 2023.⁵⁶

⁵⁵ Enligt 2023 års uppdrag ska Trafikverket i en kompletterande redovisning under hösten 2023 även redovisa senaste bedömning av kostnaden för namngivna objekt med antagen byggstart år 7–12 samt objekt som redan ingår i regeringens beslut om förberedelse för byggstart år 4–6.

⁵⁶ Trafikverket (2023). Förslag till objekt som bör få byggstarta år 1–3 (2024–2026) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2027–2029).

Tabell 7.5.2: Objekt med förändringar i förhållande till den nationella planen inom grupp år 4–6 (förslag att förberedas för byggstart). Fastpris 202102.

Total kostnad enligt plan (mnkr)	Total kostnad aktuell (mnkr)	Objekt	Kommentar
5 287	5 745	Sydostlänken (Älmhult-Olofström-Karlshamn), elektrifiering och ny bana	Förändring är främst kopplat till att korridor för lokalisering valts så att man undviker viktiga natur- och kulturvärden samt samlar infrastrukturen i ett stråk, bl.a. Rv 15. Det ger sammantaget en högre måluppfyllelse än andra studerade alternativ, men kräver fler och längre tunnlar och broar samt ökade behov av markförstärkning (ökning med 458 mnkr, 8,7%).
396	389	E10 Kauppinen-Kiruna mötesseparering	Minskad totalkostnad beror på justering av kostnadsposter i samband med genomgång av kalkylen. Innehållsförändringar hänförs främst till att räckan och bullerplank har tillkommit, tillägg av kostnader för cirkulationsplats produktion (kostnader för utredningen ingick i tidigare kalkyl) samt att bro över Luossajoki byts istället till för att breddas (minskning med -6 mnkr, -1,6%).
396	362	E4 Broänge-Daglösten mötesseparering	Väganläggning har minskat efter mer detaljerad projektering. En del ökning pga. att etappen har förlängts med ca 1 km och att dagens korsning i Broänge byggs om till c-korsning samt en ny bro över Mångbyån har tillkommit sedan förra skedet (minskning med -34 mnkr, -8,5%).

Figur 9. Redovisning av kostnadsförändringar i objekt som föreslås få förberedas för byggstart år 4–6 i Trafikverkets byggstartsrapport 2023.

De senaste åren har även motsvarande beskrivning gjorts för de objekt som ingår i regeringens tidigare beslut om byggstarter eller förberedelse för byggstart. I 2023 års rapport beskrivs även samtliga objekt som föreslås få byggstarta eller förberedas för byggstart mer utförligt i ett särskilt avsnitt, inklusive kommentarer till eventuella kostnadsförändringar från senaste plan.

Som framgår här görs alltså kostnadsjämförelserna på motsvarande sätt som i årsredovisningen, med prognoser ställda i relation till senaste planbeslut. Det framgår av tabellerna att kostnaderna är angivna i den prisnivå som gällde vid planbeslutet. I dessa avsnitt framgår det inte vilket index som använts för prisomvandlingen. I det nya avsnittet i rapporten från 2023 med kronologisk information om förändringar i de planeringssteg som objekten passerat framgår däremot att kostnadsjämförelserna där är framräknade med Trafikverkets infrastrukturindex för väg- och järnvägsinvesteringar. Då värdena i de olika avsnitten överensstämmer finns det därmed en indirekt angivelse av index i 2023 års rapport, även för de återkommande avsnitten. Däremot finns det ingen hänvisning till var detta index finns beskrivet.

3.2 Kronologisk information om förändringar i de planeringssteg som objektet passerat i 2023 års byggstartsrapport

I den årligen återkommande redovisningen av förslag på objekt som bör få byggstarta och förberedas för byggstart, samt objekt som ingår i regeringens tidigare beslut om detsamma, görs således kostnadsjämförelser med senaste plan. Kostnadsförändringar fram till senaste plan nämns inte där. Nytt i 2023 års uppdrag är som nämnts en särskild redovisning av den historiska utvecklingen från tidigare planer för de objekt som Trafikverket föreslår bör få byggstarta eller förberedas för byggstart (men ej de objekt som redan ingår i tidigare regeringsbeslut om byggstart eller förberedelse för byggstart). Detta görs i ett avsnitt med

kronologisk information om förändringar i de planeringssteg som objekten passerat, i enlighet med direktivet från regeringen. Där beskrivs bedömd objektskostnad vid de olika planeringssteg som objektet har gått igenom från och med när det namngivna objektet för första gången ingick i en av regeringen beslutad nationell plan – se Figur 10 och Figur 11.

Tabell 6.7: Kronologisk information om förändringar i planeringssteg för objekt inom grupp år 1–3 (förslag till byggstart). Fastpris 2021-02.

Objekt	Kommentar
Borlänge–Falun, Kapacitets- och hastighetshöjande åtgärder	Objektet ingick i plan 2018–2029 (skede funktionsutredning). Jmf mellan plan 2022–2033 (skede funktionsutredning) mot tidigare plan handlade förändringar om att Opto.2.0 och Alex-teknik för vägskydd tillkommit (ökning med ca 51 mnkr, 29%).
E45 Rengsjön–Älvros	Objektet ingick i plan 2010–2021 (Skede åtgärdsvalsstudie). Jmf mellan plan 2014–2025 (skede plan inför beslut om betydande miljöpåverkan) mot tidigare plan handlade förändringar om att infarten Älvros–Sveg blev huvudinfart till tätorten och därigenom fick ökad trafik p.g.a. förbifarten, vilket krävde förbättringsåtgärder som t.ex. trafiksäkerhetshöjande åtgärder för att bygga bort siktsvackor etc. (ökning med ca 47 mnkr 35%). Jmf mellan plan 2018–2029 (skede plan inför beslut om betydande miljöpåverkan) mot tidigare plan handlade förändringar om alternativet med längre sträcka och justeringar av kostnader för de olika posterna (ökning med ca 90 mnkr 40%). Jmf mellan plan 2022–2033 (skede plan inför fastställelsehandling) mot tidigare plan handlade förändringar om bl. a komplettering av en cirkulationsplats, viltstängsel samt en faunapassage vid den föreslagna bron över vattendraget Rengnan tillkommit (ökning med ca 20 mnkr 8%).
Malmbanan Sikträsk bangårdsförlängning	Objektet ingick i plan 2018–2029 (skede åtgärdsvalsstudie) Jmf mellan plan 2022–2033 (skede plan inför beslut om betydande miljöpåverkan) mot tidigare plan handlade förändringar om ändrade förutsättningar och krav, tillägg med bulleråtgärder, ökade åtgärder för föroreningar på området och byte av trummor i sin helhet. (ökning med ca 64 mnkr, 34%)
Linnecala Plankorsningar	Objektet ingick i plan 2014–2025 (skede åtgärdsvalsstudie)

Figur 10. Utdrag (kapad skärmdump) ur redovisning av kostnadsförändringar från första plan i objekt som föreslås få byggstarta år 1–3 i Trafikverkets byggstartsrapport 2023.

Tabell 7.6: Kronologisk information om förändringar i planeringssteg för objekt inom grupp år 4–6 (förslag till byggstart). Fastpris 202102.

Objekt	Kommentar
Blekinge kustbana. Mötesspår och hastighetshöjning (Etapp1)	Objektet ingick i plan 2018–2029 (skede åtgärdsvalsstudie). Jmf mellan plan 2022–2033 (skede åtgärdsvalsstudie) mot tidigare plan handlade förändringar om att objektskostnaden har ökat något på grund av ökade kostnader för miljöåtgärder, tillkommande signalåtgärder samt ökade byggherrekostnader (ökning med ca 23 mnkr, ca 17%).
Godsstråket, Kapacitetshöjande åtgärder	Objektet ingick i plan 2018–2029 (skede funktionsutredning). Jmf mellan plan 2022–2033 (skede funktionsutredning) mot tidigare plan har inga större förändringar tillkommit (minskning med ca -9 mnkr, -7%).
Sydstälken (Älmhult–Olofström–Karlshamn), elektrifiering och ny bana	Objektet ingick i plan 2018–2029 (skede åtgärdsvalsstudie). Jmf mellan plan 2022–2033 (skede åtgärdsvalsstudie) mot tidigare plan handlade förändringar om att objektet har utökats med bland annat bangårdarna i Olofström och Karlshamn samt ett mötesspår på Blekinge kustbana. Förändrad omfattning baseras på vad genomförd kapacitetsutredning visar och behov av de funktioner som krävs för att möjliggöra prognosticerad trafikering i hela stråket Älmhult–Olofström–Karlshamn (ökning med ca 2227 mnkr, 42%).
F10 Kaunainen–Kiruna	Objektet ingick i plan 2018–2029 (skede åtgärdsvalsstudie)

Figur 11. Utdrag (kapad skärmdump) ur redovisning av kostnadsförändringar från första plan i objekt som föreslås få förberedas för byggstart år 4–6 i Trafikverkets byggstartsrapport 2023.

Som framgår av ovanstående utdrag från tabellerna i byggstartsrapporten redovisas den kronologiska informationen i form av förändringar i absoluta tal som miljoner kronor och relativa tal i procent samt kommentarer. Utformningen av dessa tabeller och deras transparens diskuteras i Trafikanalys granskning av byggstartsförslagen⁵⁷ och fördjupas därför inte här.

Innehållsmässigt är det däremot värt att notera hur den information som ges i tabellen kompletterar den information som brukar redovisas i byggstartsrapporterna och som beskrevs i föregående avsnitt. Den kronologiska informationen från första plan ger en historik och bakgrund till den kostnadsutveckling som avspeglas i jämförelsen med senaste plan.

I Trafikverkets byggstartsförslag finns det objekt med oförändrade kostnader i förhållande till gällande plan såväl som objekt med ökade och med minskade kostnader. För att illustrera hur bilden av kostnadsutvecklingen blir annorlunda när den längre historiken synliggörs har Trafikanalys, i Tabell 4, sammanställt informationen om kostnadsförändring från gällande plan med den kronologiska informationen från första plan för ett exempel från var och en av dessa tre kategorier av objekt.

⁵⁷ Trafikanalys (2023). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023.

Tabell 4. Sammanställning av informationen om kostnadsförändringar i förhållande till gällande respektive första plan för tre exempel i Trafikverkets byggstartsrapport 2023.

		E45 Rengsjön- Älvros	Malmbanan Sikträsk bangårds- förlängning	E20 Förbi Mariestad
Återkommande typ av beskrivning i byggstartsrapporter	Kostnadsförändring från gällande plan (2022–2033) ⁵⁸	+34 mnkr (+14%)	–21 mnkr (–11%)	<i>Ingen förändring</i>
Kompletterande beskrivning i 2023 års byggstartsrapport	Kostnadsförändring ⁵⁹ från plan 2018–2029 till 2022–2033	+20 mnkr (+8%)	+64 mnkr (+34%)	+254 mnkr (+13%)
	från plan 2014–2025 till 2018–2029	+90 mnkr (+40%)		+537 mnkr (+33%)
	från plan 2010–2021 till 2014–2025	+47 mnkr (+35%)		
Summerad iakttagelse från informationen i 2023 års byggstartsrapport	Kostnadsförändring från första plan ⁶⁰	+191 mnkr (+217%)	+43 mnkr (+35%)	+791 mnkr (+72%)

Sett till den sammantagna kostnadsutvecklingen från första plan har alla tre exempelobjekt betydande kostnadsökningar, även om förändringen från senaste plan går i olika riktning för de tre. Samtliga tolv objekt som föreslås för byggstart har kostnadsökningar från första plan, oavsett förändring från gällande plan.⁶¹ För objekten som föreslås få förberedas för byggstart har fyra av fem objekt kostnadsökningar från första plan.

⁵⁸ Trafikverket (2023). Förslag till objekt som bör få byggstarta år 1–3 (2024–2026) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2027–2029). Tabell 6.6.2.

⁵⁹ Ibid. Tabell 6.7.

⁶⁰ Trafikanalys sammanställning baserat på informationen om absoluta förändringar ovanför i tabellen.

⁶¹ För Sundsvall C–Dingersjö, dubbelspårsutbyggnad, etappen Sundsvall C–Kubikenborg är det dock svårt att avgöra då de angivna kostnadsuppgifterna inte möjliggör en relevant jämförelse över tid, enligt informationen i tabell 6.6.2.

4 Diskussion

Ovanstående avsnitt har visat hur den löpande redovisningen av Trafikverkets investeringsverksamhet till regeringen görs i årsredovisningen och byggstartsrapporteringen, som är Trafikverkets huvudsakliga kanaler för att i skriftlig form och löpande förmedla en bild av kostnadsutvecklingen i pågående och slutförda åtgärder inom investeringsverksamheten. Mot bakgrund av denna rapports syfte att diskutera förutsättningarna för årsredovisningen och byggstartsrapporteringen att bidra till stärkt kostnadskontroll i Trafikverkets verksamhet finns det anledning att diskutera några olika aspekter av dessa redovisningar.

4.1 En rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten?

En central fråga i detta sammanhang är om regeringen får en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten inom ramen för NTP. Rättvisande bild är ett centralt begrepp i FÅB och även om Trafikanalys uppdrag inte är avgränsat till enbart årsredovisningen är det relevant ur ett bredare kostnadskontrollsperspektiv och den samlade bild regeringen får av investeringsverksamheten inom ramen för NTP.

4.1.1 Valet av tidigare plan att jämföra kostnader med

Ett huvudtema i ovanstående avsnitt är frågan om vilken plan kostnadsjämförelser görs med. Genomgången visar att bilden av kostnadsutvecklingen kan se olika ut beroende på hur långt bakåt jämförelser görs. Kostnadsjämförelser i pågående namngivna investeringar görs i årsredovisningen med senaste planen, med följden att kostnadsförändringar fram till det senaste planbeslutet inte syns där, och fram till 2023 ej heller i byggstartsrapporteringen, oavsett hur omfattande förändringarna är. För objekt som öppnats för trafik jämförs den faktiska slutkostnaden med plankostnaden vid byggstart i årsredovisningen. På motsvarande sätt som för pågående investeringar innebär det att kostnadsutvecklingen i objekt som funnits med i flera planer innan beslut om byggstart inte syns i årsredovisningen.

Av samtal med tjänstemän på Trafikverket har det framgått att motivet till att jämförelsen görs mot senaste plan för pågående namngivna investeringar är att den representerar det senaste regeringsbeslutet där regeringen beslutat om objektet och då tagit ställning till en objektskostnad. I årsredovisningen har Trafikverket därför bedömt att det varit mest relevant att jämföra med senaste regeringsbeslutet.

Följaktligen konstaterar Trafikverket i årsredovisningen att "Arbetet med större objekt i den nu gällande nationella planen löper i stort enligt planen"⁶² och syftar således på den gällande planen, dvs. den som regeringen beslutade om i juni 2022. Den mer långsiktiga kostnadsutvecklingen kan vara en annan men om så är fallet framgår inte av årsredovisningen.

Ur ett projektledningsperspektiv är därmed jämförelsen med senaste plan relevant, men ur ett mer övergripande kostnadskontrollsperspektiv kan det diskuteras om regeringen får en

⁶² Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. S 20.

rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i verksamheten, i synnerhet om det inte samtidigt förmedlas en kompletterande bild av investeringsverksamhetens mer långsiktiga kostnadsutveckling. ESV har bland annat framhållit att en rättvisande bild i årsredovisningens resultatredovisning förutsätter att den är fullständig "i bemärkelsen att det inte finns väsentlig information som myndigheten utelämnar"⁶³, och regeringen har vid olika tillfällen sett ett behov av att få en sådan kompletterande bild. Hittills har det dock inte skett på löpande basis utan i särskilda regeringsuppdrag, framför allt i regeringsuppdraget 2017 till Trafikverket att analysera förändringar i beräknade kostnader för investeringsobjekt som öppnats för trafik från första plan⁶⁴, samt i uppdraget från april 2023 att lämna förslag på objekt för byggstart och i samband med det redovisa kronologisk information om bedömd objektskostnad från första plan.

Valet av tidigare plan att jämföra kostnader med lyftes fram som en central fråga i Riksrevisionens granskningar av kostnadskontroll i väginvesteringar och järnvägsinvesteringar vid tiden för Trafikverkets bildande 2010⁶⁵ respektive 2011⁶⁶, där en slutsats var att årsredovisningarna inte ger en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen när jämförelser med ursprunglig plankostnad saknas. Intervjuade tjänstemän på dåvarande Näringsdepartementet påpekade där att den senaste åtgärdsplanen är det plandokument som regeringen senast beslutat och som under innevarande planperiod därmed är det relevanta att följa upp emot. Riksrevisionen menade däremot att "Det är centralt att projektens tidigaste plankostnad används som jämförelsekostnad"⁶⁷ för att den årliga redovisningen av kostnadsutvecklingen ska bli mer rättvisande och lyfte fram detta i sina rekommendationer till både Trafikverket och regeringen.

En aspekt av detta som har potentiell betydelse ur ett kostnadskontrollsperspektiv är att årsredovisningens beskrivning av investeringsobjekten utgör ett viktigt underlag för regeringens budgetproposition och därmed för den bild riksdagen får av verksamheten inom NTP. Regeringen hänvisar till de uppgifter som återges i Trafikverkets årsredovisning i budgetpropositionen och formuleringarna från årsredovisningen följer därmed med till budgetpropositionen.

I budgetpropositionen för 2020 återger till exempel regeringen uppgifterna i Trafikverkets ÅR 2018 och konstaterar att i redovisningen av tio namngivna investeringar är Förbifart Stockholm ett av sju objekt där prognosen skiljer sig med fem procent eller mindre jämfört med plankostnaden.⁶⁸ Budgetpropositionen bygger således på de kostnadsavvikelser som framträder vid jämförelse med senaste plan, och som i Förbifart Stockholms fall innebär en kvot på 100 procent (dvs ingen avvikelse) enligt Tabell 1 ovan, medan motsvarande jämförelse med planen 2010–2021 hade gett en kvot på 106 procent (eller 116 procent med KPI) som framgår av samma tabell.⁶⁹

I budgetpropositionen för 2016, som bygger på ÅR 2014, har jämförelsen med senaste plan lett till att regeringen konstaterade att "Kostnadsavvikelseerna är generellt sett små relativa till planbeslut"⁷⁰, utan kommentar om kostnadsökningar från tidigare planer än den senaste. I den tillhörande tabellen noterar regeringen en kvot mellan prognos och plankostnad för Tomtebodavägen–Kallhäll på 100 procent, medan en jämförelse med planen 2010–2021, som då

⁶³ [Principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande - ESV forum](#)

⁶⁴ Trafikverket (2018). Analys av förändringar i beräknade kostnader för investeringsobjekt. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

⁶⁵ Riksrevisionen (2010). [Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?](#) Stockholm, Riksrevisionen, Riksrevisionen (2011). [Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?](#) Stockholm, Riksrevisionen.

⁶⁶ Riksrevisionen (2011). [Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?](#) Stockholm, Riksrevisionen. S 72.

⁶⁷ Ibid. S 72.

⁶⁸ Regeringen (2019). Prop. 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 22 Kommunikationer. S 46.

⁶⁹ Om jämförelsen istället gjorts med planen 2004–2015 hade kvoten blivit 158 procent.

⁷⁰ Regeringen (2015). Prop. 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 22 Kommunikationer. S 49.

var föregående plan, hade visat 112 procent (eller 130 procent med KPI) för samma projekt (se Tabell 2 ovan).

4.1.2 Indexering av kostnader

En viktig del av kostnadsökningarna över tid är prisökningarna i ekonomin som helhet. Därför finns det skäl att redovisa kostnader i fasta priser, justerade med någon form av index. Med anledning av att prisökningarna inom bygg- och anläggningssektorn ofta skiljer sig från den allmänna inflationen i samhället finns det också skäl att prisjusteringen görs med ett särskilt branschindex. Som bland annat Riksrevisionen har konstaterat skulle projekten i NTP snabbt bli underfinansierade i förhållande till plankostnaden om Trafikverket inte skulle räkna om sina kalkyler med ett särskilt anläggningsprisindex.⁷¹ Skillnaderna i utveckling mellan de index som används av Trafikverket redovisas tydligt i ÅR 2022.⁷²

Frågan om prisjustering med ett särskilt branschindex är dock inte helt oproblematisk. Riksrevisionen har tidigare kritiserat Trafikverket för att användandet av ett branschindex innebär att en väsentlig del av kostnadsökningen döljs och att riksdagen därmed inte informeras om de verkliga kostnadsökningarna.⁷³

Riksrevisionen menade att Trafikverket är en stor beställare med möjlighet att påverka marknaden och att det inte är självklart att delar av de kostnadsökningar som räknas in i branschindexet inte ligger inom Trafikverkets påverkansmöjligheter. Att prisutvecklingen i anläggningsbranschen räknas bort i redovisningen av kostnadsförändringar bidrar då till att årsredovisningarna inte ger en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen. Riksrevisionen ansåg därför att prisutvecklingen i branschen bör betraktas som en kostnadsökning i sig och därmed tydligt redovisas.

Sedan denna kritik framfördes redovisas nu kostnaderna för objekt som öppnat för trafik i prisnivåer som räknats upp med både inflationen (KPI-KS) och infrastrukturindex. Uppföljningen av pågående namngivna investeringar samt redovisningen av objekten i byggstartsrapporterna görs däremot enbart med infrastrukturindex. Med hänvisning till Riksrevisionens resonemang om problem med särskilda branschindex bör det vara motiverat ur ett kostnadskontrollsperspektiv att även redovisa pågående namngivna investeringar med både KPI-KS och infrastrukturindex.

4.1.3 Urval av objekt som redovisas i årsredovisningen

Beskrivningen av pågående namngivna investeringar i årsredovisningen omfattar ett antal större investeringsobjekt som sammantaget upptar en betydande del av utvecklingsanslaget. Trots det utgör de endast omkring en femtedel av det totala antalet pågående investeringsobjekten inom NTP. Det innebär att även om de objekt som faktiskt redovisas skulle ges en rättvisande bild med hänsyn till jämförelser över tid och indexering enligt diskussionerna ovan, är det ändå bara en del av den samlade investeringsverksamheten.

Vissa objekt, som Förbifart Stockholm, ingår bland de utvalda objekten varje år, men andra endast ingår vissa år. Projekt som redovisas ett år redovisas således inte nödvändigtvis ett annat år vilket påverkar möjligheterna att följa kostnadsutvecklingen även för projekt som lyfts in i redovisningen. Så är exempelvis fallet med E4/E12 Umeå/Umeåprojektet som finns med i

⁷¹ Riksrevisionen (2021). Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar.

⁷² Däremot finns det inga hänvisningar till underlag som förklarar hur, eller av vem, Trafikverkets infrastrukturindex är konstruerat. Sådan information finns inte heller med i tabellen med infrastrukturindex på Trafikverkets webbplats (<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/Sa-upphandlar-vi/Kostnadsreglering/>).

⁷³ Riksrevisionen (2010). *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* Stockholm, Riksrevisionen, Riksrevisionen (2011). *Kostnadskontroll i stora jämvägsinvesteringar?* Stockholm, Riksrevisionen.

alla årsredovisningar från 2018 till 2022 men inte i exempelvis ÅR 2016 eller 2017, även om projektet byggstartades 2009.

Som framgår av Figur 4 är Bergsåker triangelspår ett exempel på ett objekt som genomgått betydande kostnadsökningar, vilket även påtalas i det aktuella avsnittet i ÅR 2021. Hänvisningar till underlag saknas däremot och eftersom objektet inte har redovisats som pågående namngiven investering i tidigare årsredovisningar finns det heller ingen information om kostnadsökningarna där. Jämförbarheten över tid, något som ESV lyfter fram som en princip för en rättvisande resultatredovisning⁷⁴, påverkas på det sättet av hur urvalet görs.

Det ges heller ingen motivering till det aktuella urvalet, utöver den allmänna formulering i dokumentets inledande delar som klargör att "De enskilda resultatindikatorerna har valts utifrån väsentlighet och mätbarhet, för att ge en rättvisande bild av Trafikverkets resultat och resultatutveckling jämfört med regeringens mål"⁷⁵.

Det kan också noteras att kostnadsuppgifterna för de objekt som ingår i urvalet summeras och kostnadsutvecklingen för dessa objekt ges en aggregerad beskrivning. Det är dock oklart vad summan av just dessa objekt representerar och vad syftet med redovisningen av den summan är. Om summeraden uppfattas som en summering av den samlade verksamheten rörande namngivna investeringar är den missvisande. Risker är därför att summan misstolkas för att återspegla en större helhet än den gör.

4.1.4 Spårbarhet och källhänvisningar

En genomgående iakttagelse från genomgången av Trafikverkets årsredovisningar är att det många gånger är svårt att följa kostnadsförändringar och deras orsaker. Det finns exempel på objekt med betydande kostnadsökningar men med sparsam information om orsakerna till dessa. Bergsåker triangelspår och E14 Sundsvall–Blåberget är två sådana exempel. Viss information kan sökas upp i andra dokument, men till dessa saknas hänvisningar.

I fallet med Bergsåker triangelspår kompliceras spårbarheten därtill av att regeringen godkänt byggstart av objektet vid två tillfällen. Större kostnadsavvikelser, som för pågående objekt ska redovisas i årsredovisningen de år de inträffar, redovisas således inte systematiskt på ett sätt som gör det möjligt att följa kostnadsförändringar i alla de objekt som redovisas som öppnade för trafik.

Vikten av transparens i underlaget för årsredovisningen poängteras av ESV i föreskrifterna till 3 kap. 1 § i FÅB om resultatredovisningen. I dessa föreskrifter klargörs att informationen om resultatet ska baseras på verifierbara data och rimliga resonemang och att underlaget ska dokumenteras. I ett allmänt råd till bestämmelsen görs tillägget att om det inte uppenbart framgår av sammanhanget bör metoderna för datainsamling, bearbetning och analys framgå av årsredovisningen.⁷⁶

Just källhänvisningar har ESV också lyft fram som en viktig del i den transparens som behövs för att resultatredovisningen ska bli rättvisande. I beskrivningen av principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande framhåller ESV att myndigheten bör ange källhänvisningar och att läsaren bör ges möjlighet att självständigt värdera uppgifternas tillförlitlighet och relevans.⁷⁷

Den läsare som självständigt vill läsa vidare om de nämnda objekten är i stor utsträckning hänvisad till sökningar på internet, med risk för att den relevanta informationen är inaktuell. I byggstartsrapporten från 2023 uppmärksammar också Trafikverket läsaren på denna risk

⁷⁴ [Principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande - ESV forum](#)

⁷⁵ Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket. S 50.

⁷⁶ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning och budgetunderlag. ESVFA 2022:1.5 §.

⁷⁷ [Principer för att resultatredovisningen ska bli rättvisande - ESV forum](#)

genom att klargöra att det finns information om pågående investeringsobjekt på Trafikverkets webbplats, men att denna information i huvudsak är inriktad på att redovisa planeringsläget för objekten och att kostnadsuppgifterna som finns där inte alltid är aktuella.⁷⁸ Därtill är inte all relevant information heller enkelt tillgänglig. Till exempel finns inte NTP 2014–2025 tillgänglig på Trafikverkets webbplats.

4.1.5 Rättvisande eller inte – en tolkningsfråga

I Trafikutskottets behandling av Riksrevisionens granskning av kostnadskontrollen i stora väginvesteringar 2011 noterade utskottet att riksdagen inte hade fått en rättvisande bild av de verkliga kostnaderna för de större väginvesteringarna och framhöll att det är angeläget att detta åtgärdas. Riksrevisionens styrelse hade föreslagit att riksdagen skulle begära "att regeringen ser över hur återrapporteringen till riksdagen kan utvecklas i syfte att ge riksdagen en mer rättvis bild av de verkliga kostnaderna i stora vägprojekt".⁷⁹

Utskottet konstaterade dock att det nyligen genomförts ett flertal insatser för att komma till rätta med de problem som identifierats i Riksrevisionens granskning och att förutsättningarna därmed förbättrats avsevärt för en mer utvecklad och rättvisande återrapportering till riksdagen. Förslaget från Riksrevisionens styrelse att se över återrapporteringen till riksdagen avlogs därmed.⁸⁰

I motsvarande behandling av Riksrevisionens granskning av kostnadskontrollen i stora järnvägsinvesteringar upprepade utskottet konstaterandet att åtgärder vidtagits och påpekade dessutom att granskningen varit inriktad på principer för ekonomisk redovisning tidigare och som inte längre var relevanta. Mot bakgrund av det avlogs de motioner som lagts om att regeringens rapportering till riksdagen bör utvecklas.⁸¹

Sedan dess har resultatredovisningen i Trafikverkets årsredovisningar utvecklats i flera avseenden, bland annat när det kommer till redovisningen av index, men när det gäller vilka tidigare planer kostnader jämförs med är situationen den samma i ÅR 2022. Kompletteringen i 2023 års byggstartsrapportering med kronologisk information om bedömd objektkostnad, och eventuella innehållsförändringar i de planeringssteg som de aktuella objekten passerat, utgör dock en förändring mot tidigare års byggstartsrapporter i linje med Riksrevisionens rekommendationer från 2010 och 2011. Delar av den problematik som lyftes av Riksrevisionen runt tiden för Trafikverkets bildande är således fortfarande aktuell.

När det gäller frågan om huruvida regering och riksdag får en rättvisande bild av investeringsverksamheten är det dock inte meningen att den ska reduceras till en fråga om absolut rätt eller absolut fel. Det bör framhållas att Riksrevisionen, i sin revisionsberättelse för Trafikverket 2022, har dragit slutsatsen att Trafikverkets årsredovisning i alla väsentliga avseenden ger "en rättvisande bild av Trafikverkets ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning"⁸² och att myndigheten har "lämnat en resultatredovisning och information i övrigt som är förenlig med och stödjer en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet"⁸³.

Mot bakgrund av de slutsatser Riksrevisionen dragit i ovan nämnda granskningar av kostnadskontroll i investeringsverksamheten, och som både regering och riksdag har instämt i, är det samtidigt tydligt att begreppet rättvisande bild är sammansatt och föremål för ett stort tolkningsutrymme.

⁷⁸ Trafikverket (2023). Förslag till objekt som bör få byggstarta år 1–3 (2024–2026) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2027–2029). S 8.

⁷⁹ Trafikutskottet (2011). Betänkande 2010/11:TU14. Kostnadskontroll i stora väginvesteringar.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Trafikutskottet (2011). Betänkande 2011/12:TU1. Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

⁸² Riksrevisionen (2023). Revisionsberättelse för Trafikverket 2022. S 1.

⁸³ Ibid. S 2.

4.2 Har redovisningen av investeringsverksamheten betydelse för kostnadskontrollen?

4.2.1 Lärande och ökad förståelse för problemet med kostnadsökningar

Regeringen har vid flera tillfällen framhållit vikten av att kostnadsförändringar analyseras för att säkerställa lärandet från tidigare erfarenheter, och att god transparens kring orsakerna till kostnadsökningar därför är viktig.⁸⁴ En risk med en redovisning som inte ger en fullständig bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten är att omfattningen av problemet med bristande kostnadskontroll inte blir synlig för varken regeringen, riksdagen eller ens Trafikverket. Ur det perspektivet är Trafikverkets redovisningar till regeringen av stor betydelse för kostnadskontrollen. Detta synsätt kommer också till uttryck i Riksrevisionens slutsats att "En offentlig sammanställning av hur kostnader, nyttor och innehåll i objekten förändrats mellan planerna skulle öka transparensen gentemot riksdagen och allmänheten samt bidra med kunskap om problemets omfattning".⁸⁵

Lärande och kunskapsutveckling är inte nödvändigtvis det uttalade syftet med vare sig byggstartsrapporterna eller årsredovisningen. Byggstartsrapporternas huvudsyfte är att utgöra underlag för beslut om vilka objekt som ska övergå från planering till produktion och därför utformade utifrån det syftet. Inte heller i FÅB, eller i ESV:s föreskrifter och allmänna råd till denna förordning, anges lärande explicit som ett syfte med årsredovisningarna. Men enligt Trafikverket är det i just årsredovisningen i kombination med framför allt byggstartsrapporterna som den samlade uppföljningen av investeringsverksamheten görs på löpande basis. Mot bakgrund av att lärande och kunskapsutveckling om kostnadsförändringar och deras orsaker utgör så pass centrala komponenter i en god kostnadskontroll finns det anledning att utveckla dessa – eller andra kompletterande – dokument så att de i mesta möjliga mån bidrar till ökat lärande.

4.2.2 Styrningen av Trafikverket och dess verksamhet

Relaterat till resonemanget om lärande och kunskapsutveckling finns också frågan om förutsättningarna för regeringen att styra Trafikverket utifrån sina mål. En direkt anledning till att Trafikverkets redovisning av investeringsverksamheten har betydelse för kostnadskontrollen är att den har betydelse för regeringens möjligheter att utforma uppdrag och krav till Trafikverket som säkerställer en god kostnadskontroll.

En central del av regeringens styrning sker i samband med fastställelsen av NTP, då budgeten för namngivna objekt godkänns. Genom det beslutet får Trafikverket mandat att genomföra projekt mot det godkända beloppet. En större helhetsbild av kostnadsutvecklingen skulle dock kunna påverka beslutet att höja budgeten ytterligare en gång för objekt som redan genomgått stora kostnadsökningar. Information om utvecklingen från första plan kan ur det perspektivet vara viktig för att undvika, eller åtminstone begränsa, de "små stegens tyranni" med successiva ökningar som var för sig inte nödvändigtvis är drastiska men som sammantaget medför stora kostnadsökningar på totalen.

⁸⁴ Se t.ex. Regeringen (2021). Prop. 2020/21:151. Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige, Regeringen (2022). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033, beslut om byggstarter 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409), Regeringsbeslut I 13, 2022-06-07.

⁸⁵ Riksrevisionen (2021). Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar. S 7.

De underlag Trafikverket (liksom alla statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen) lämnar till regeringen ger regeringen en grund för dels uppföljning av hur tilldelade medel används och vilka resultat som uppnås, dels budgetering och ändrad styrning. I förlängningen ger uppföljningen också underlag till riksdagens granskning av rikets styrelse och förvaltning⁸⁶, vilket också berörts ovan i avsnitt 4.1. Utöver den ekonomiska styrningen finns det därmed också en demokratiaspekt i redovisningen av verksamheten.

4.2.3 Extern granskning och incitament att undvika tidiga kostnadsunderskattningar

En anledning till att frågan om tidpunkt för jämförelser av kostnader är relevant ur ett kostnadskontrollsperspektiv är att beslut att inkludera objekt i NTP fattas på osäkra grunder samtidigt som dessa beslut i praktiken har en stor betydelse för vilka objekt som kommer att genomföras. Som underlag för genomförande av projekt är byggstartsrapporten viktig därför att den avgör vilka objekt som kommer övergå från planering till produktion, där större delen av totalkostnaden genereras. Men byggstartsbeslutet är samtidigt i hög grad beroende av det tidigare beslutet att inkludera objektet i planen till att börja med, något som bland annat Riksrevisionen påvisat i sin granskning av kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar 2021.⁸⁷ Där gör Riksrevisionen iakttagelsen att regeringen ofta håller fast vid sitt första investeringsbeslut, och att "varken Trafikverket eller regeringen i någon betydande utsträckning omprövar om ett investeringsobjekt ska vara kvar i nationell plan när dess kostnad ökar"⁸⁸.

Om det första planbeslutet i praktiken fungerar som en enkelriktad grind för objekts införande i NTP riskerar avsaknaden av uppföljning mot första planen att skapa incitament att underskatta kostnaderna.⁸⁹ Mot den bakgrunden finns det ur ett kostnadskontrollsperspektiv anledning att synliggöra just det initiala beslutet i högre utsträckning, då extern granskning kan vara ett sätt att minska risken för kostnadsunderskattningar av exempelvis strategiska skäl.⁹⁰

⁸⁶ Ekonomistyrningsverket (2021). Ekonomisk styrning i staten.

⁸⁷ Riksrevisionen (2021). Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar.

⁸⁸ Ibid. S 46.

⁸⁹ För en fördjupad diskussion om incitament att underskatta kostnader som en bidragande orsak till att kostnader ökar under tiden ett projekt pågår, se t.ex. Flyvbjerg, B., M. S. Holm and S. Buhl (2002).

"Underestimating costs in public works projects: Error or lie?" *Journal of the American planning association* **68**(3): 279–295.

⁹⁰ Lind, H. and F. Brunes (2014). "Policies to avoid cost overruns in infrastructure projects: Critical evaluation and recommendations." *Australasian Journal of Construction Economics and Building*, The **14**(3): 74–85.



5 Avslutning

Inom ramen för Trafikanalys uppdrag att granska Trafikverkets arbete med kostnadskontroll i NTP har Trafikanalys i denna rapport gjort en genomlysning av Trafikverkets redovisning till regeringen av kostnadsutveckling i investeringsverksamheten. Syftet har varit att diskutera förutsättningarna för den återkommande redovisningen av investeringsverksamheten genom årsredovisningen och byggstartsrapporteringen att bidra till stärkt kostnadskontroll i Trafikverkets verksamhet.

I NTP står att "Trafikverket följer utvecklingen och utfallet av kostnader i pågående och slutförda åtgärder. Detta redovisas i årsredovisningen, men också vid andra tillfällen som i byggstartsrapporteringen".⁹¹ En slutsats av genomgången i denna rapport är att den bild av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten som ges i årsredovisningarna är mer begränsad än vad som skulle kunna anses vara motiverat ur ett kostnadskontrollsperspektiv. Byggstartsrapporterna kompletterar den bild som ges i årsredovisningarna, i synnerhet i 2023 års byggstartsrapport där en längre historik i kostnadsutvecklingen för enskilda objekt redovisas. De objekt som omfattas av denna beskrivning utgörs dock normalt sett endast av sådana som föreslås få byggstarta eller förberedas för byggstart, och i kombination med andra svårigheter att utläsa information om kostnadsutvecklingen i enskilda objekt som berörs ovan finns det en generell problematik med transparensen i Trafikverkets redovisningar.

Kostnadsutvecklingen i pågående investeringar i regionala planer samt trimnings- och miljöåtgärder redovisas inte alls i något av dokumenten. Det går inte heller att utläsa en mer övergripande beskrivning av problemen med fördyringar och kostnadskontroll i årsredovisningens mer allmänna delar, vid sidan av konstaterandet i förordet till ÅR 2022 att Trafikanalys har fått det aktuella uppdraget och att det välkomnas av Trafikverket.

Däremot redogör Trafikverket för det pågående arbetet med att utveckla förmågan att göra kostnadsbedömningar, utvecklandet av ett nytt systemstöd för kontraktsuppföljning och andra åtgärder inom ramen för Trafikverkets intensifierade arbete med bättre kostnadsstyrning för en effektivare investeringsverksamhet. På det sättet finns det en beskrivning av pågående utvecklingsarbete men inte den bakomliggande problembilden.

Som helhet uppfattar således inte Trafikanalys att den sammantagna bild som förmedlas av kostnadsutvecklingen i investeringsverksamheten genom årsredovisningarna och byggstartsrapporterna fångar upp den problembild som ligger till grund för Trafikanalys uppdrag. Transparensen i redovisningarna har något olika betydelse för pågående projekt och objekt som avslutats och öppnats för trafik.

För pågående projekt kan det spela roll för bedömningen av om ett objekt ska omprövas eller fortgå. Visserligen är en ny projektbudget redan godkänd med senaste plan, men en större helhetsbild av kostnadsutvecklingen kan påverka benägenheten att höja budgeten ytterligare en gång för objekt som redan genomgått stora kostnadsökningar. För de objekt som öppnats för trafik är situationen en annan eftersom det inte finns någon möjlighet att avbryta dessa projekt. I det sammanhanget kan däremot helhetsbilden vara viktig för lärandet och erfarenhetsåterföringen dels till enskilda kommande projekt, dels till förvaltandet av planeringssystemet som helhet. Samtidigt kan vetskapen om att varje objekt följs upp och redovisas utförligt påverka incitamenten att underskatta kostnader i tidiga skeden.

Det framstår därmed som att det finns behov av en utvecklad redovisning till regeringen med syftet att beskriva kostnadsutvecklingen ur ett mer heltäckande perspektiv för att ge en

⁹¹ Trafikverket (2021). Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. S 194.

rättvisande bild av kostnadsutvecklingen i NTP och Trafikverkets kostnadskontroll. Det bör poängteras att det inte nödvändigtvis är i årsredovisningarna eller i byggstartsrapporterna som dessa kompletterande redovisningar lämpligen görs, om det bedöms vara mer ändamålsenligt att göra det i andra dokument. Utifrån principen om transparens som förutsättning för en rättvisande resultatredovisning⁹² finns det däremot anledning att i särskilt årsredovisningen hänvisa till sådana kompletterande underlag.

Avslutningsvis vill Trafikanalys lyfta fram några exempel på åtgärder som skulle kunna bidra till att utveckla Trafikverkets redovisning till regeringen med utgångspunkt i de resonemang som förts i denna rapport.

Förslag knutet till valet av tidigare plan att jämföra kostnader med:

- Utveckla den kronologiska information som lagts till i 2023 års byggstartsrapport om förändringar i de planeringssteg som föreslagna objekt passerat så att detta blir ett återkommande och än tydligare moment i byggstartsrapporteringen.
- Komplettera årsredovisningen med uppgifter om kostnad i första plan för pågående namngivna investeringar samt objekt som öppnats för trafik.

Förslag knutet till indexering av kostnader:

- Tydliggör vilket eller vilka index som använts för fastprisberäkningar i årsredovisningen och i byggstartsrapporten, antingen i generella inledningsavsnitt eller i anslutning till redovisningen av specifika kostnadsuppgifter så som gjorts för pågående namngivna investeringar i ÅR 2022 (men som inte gjorts i tidigare årsredovisningar).
- Komplettera uppföljningen av pågående namngivna investeringar i årsredovisningen och byggstartsrapporterna med kostnader beräknade med KPI-KS på motsvarande sätt som i årsredovisningens uppföljning av objekt som öppnats för trafik.

Förslag knutet till urval av objekt som redovisas i årsredovisningen:

- Motivera urvalet av objekt som redovisas i avsnittet om pågående namngivna investeringar.
- Komplettera uppföljningen av de utvalda pågående namngivna investeringarna med en hänvisning till motsvarande uppföljning av de namngivna investeringar som också är pågående men som inte ingår i det redovisade urvalet.
- Komplettera tabellen med pågående namngivna investeringar med en aggregerad post för övriga pågående namngivna investeringar som inte redovisas i tabellen, alternativt ta bort summaraden från tabellen. Om inte något av detta görs bör syftet med att visa summan för just det specifika urvalet framgå.

Förslag knutet till spårbarhet och källhänvisningar:

- Komplettera årsredovisningen med tydligare hänvisningar till dokument och underlag som bidrar till en förståelse för de kostnadsförändringar som redovisas.
- Gör tidigare planer och byggstartsrapporter med tillhörande dokument enkelt tillgängliga på Trafikverkets webbplats, exempelvis på ett liknande sätt som tidigare årsredovisningar är tillgängliggjorda.⁹³

⁹² <https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultatredovisning/principer-for-rattvisande-bild/>

⁹³ www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet-vision-och-uppdrag/rapporter-och-omvarldsanalyser/

6 Referenser

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om årsredovisning och budgetunderlag. ESVFA 2022:1.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Ekonomistyrningsverket (2021). Ekonomisk styrning i staten.

Flyvbjerg, B., M. S. Holm and S. Buhl (2002). "Underestimating costs in public works projects: Error or lie?" Journal of the American planning association **68**(3): 279-295.

Levy, A., E. Goldwyn and E. Ensari (2022). The Sweden Case: How Stockholm Builds Infrastructure Cheaply, and Why It's Becoming More Expensive? New York, NYU Marron Institute of Urban Management.

Lind, H. and F. Brunes (2014). "Policies to avoid cost overruns in infrastructure projects: Critical evaluation and recommendations." Australasian Journal of Construction Economics and Building. The **14**(3): 74-85.

Regeringen (2012). Prop. 2011/12:118. Planeringssystem för transportinfrastruktur.

Regeringen (2015). Prop. 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Regeringen (2016). Uppdrag att lämna kompletterande information angående redovisning av förslag till byggstarter.

Regeringen (2019). Prop. 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Regeringen (2021). Prop. 2020/21:151. Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige.

Regeringen (2021). Uppdrag att lämna förslag på objekt som bör få byggstartas år 1–3 (2022–2024) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2025–2027).

Regeringen (2021). Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transport- infrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2020/21:409).

Regeringen (2022). Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transport- infrastrukturen för perioden 2022-2033, beslut om byggstarter 2022-2024, beslut om förberedelse för byggstarter 2025-2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022-2033 (rskr. 2020/21:409), Regeringsbeslut I 13, 2022-06-07.

Regeringen (2023). Uppdrag att lämna förslag på namngivna objekt som bör få byggstartas år 1–3 (2024–2026) samt namngivna objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2027–2029).

Riksrevisionen (2010). Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? Stockholm, Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2011). Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? Stockholm, Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2021). Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar.

Riksrevisionen (2023). Revisionsberättelse för Trafikverket 2022.

Trafikanalys (2020). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2020.

Trafikanalys (2021). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2021.

Trafikanalys (2023). Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023.

Trafikutskottet (2011). Betänkande 2010/11:TU14. Kostnadskontroll i stora väginvesteringar.

Trafikutskottet (2011). Betänkande 2011/12:TU1. Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Trafikverket (2011). E4 Förbifart Stockholm. Arbetsplan. Hela linjen. Utställelsehandling 2011-05-05 Rev. A 2011-12-01.

Trafikverket (2011). Nationell plan för transportsystemet 2010–2021. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2014). Förslag till objekt som ska byggstartas år 2015–2017 (år 1–3) och objekt som ska förberedas för byggstart år 2018–2020 (år 4–6).

Trafikverket (2014). Trafikverkets årsredovisning 2013. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2015). Trafikverkets årsredovisning 2014. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2016). Rapportering av byggstarter. Rutinbeskrivning. TDOK 2015:0375.

Trafikverket (2017). Bergsåker, triangelspår, BVGV014. Samlad effektbedömning. [TRV 2016/59617](#).

Trafikverket (2018). Analys av förändringar i beräknade kostnader för investeringsobjekt. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2018). Trafikverkets årsredovisning 2017. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2019). Trafikverkets årsredovisning 2018. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2020). Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0. [Trafikverket, Borlänge, Sweden](#).

Trafikverket (2020). Trafikverkets verksamhetsplan 2021–2023.

Trafikverket (2021). Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033.

Trafikverket (2021). Namngivna investeringar : Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportsystemet 2022–2033. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2021). Trimnings- och miljöåtgärder : Underlagsrapport till Förslag till nationell plan för transportinfrastruktur 2022–2033. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2022). Trafikverkets verksamhetsplan 2023–2025.

Trafikverket (2022). Trafikverkets årsredovisning 2021. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

Trafikverket (2023). Förslag till objekt som bör få byggstarta år 1–3 (2024–2026) samt objekt som bör få förberedas för byggstart år 4–6 (2027–2029).

Trafikverket (2023). Trafikverkets årsredovisning 2022. [Trafikverkets publikationer](#). Borlänge, Trafikverket.

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