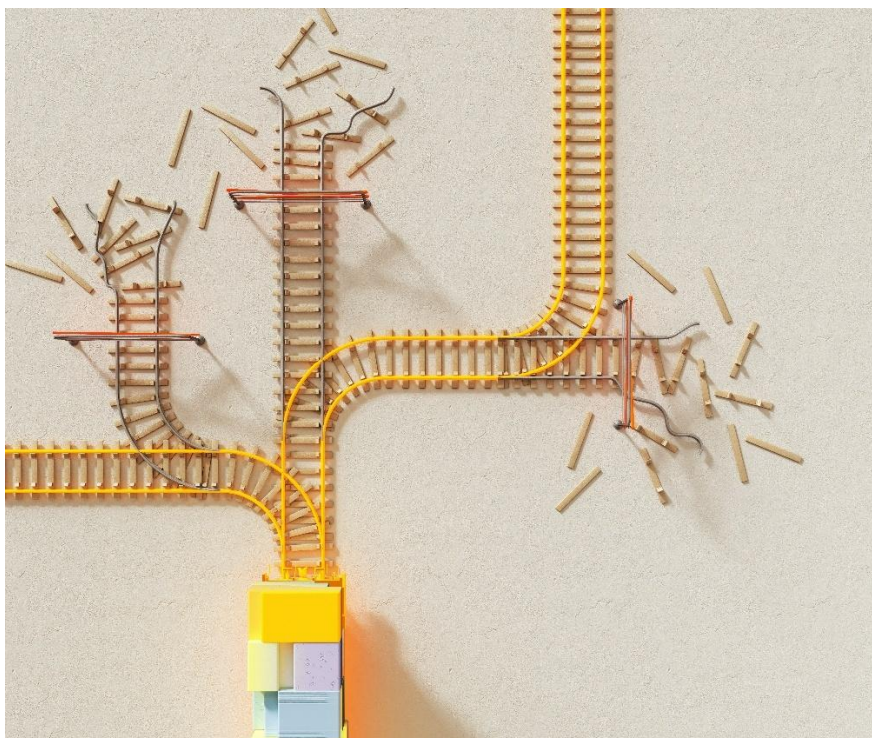


# Livscykelkostnader och anslagsstruktur

Påverkar Trafikverkets anslag incitamenten att utveckla LCC?





# Innehållsförteckning

1.	Inledning .....	3
1.1.	BAKGRUND TILL UPPDRAGET.....	3
1.2.	UPPDRAGETS SYFTE .....	3
1.3.	GENOMFÖRANDE.....	3
1.4.	TOLKNING AV UPPDRAGET SAMT RAPPORTENS INNEHÅLL.....	4
2.	Några förutsättningar för att tillämpa LCC-hänsyn .....	5
2.1.	BUDGETSTRUKTUREN.....	5
2.2.	DEN NATIONELLA PLANERINGEN .....	5
2.3.	VAR I PLANERINGSPROCESSEN BÖR LCC-ANALYSEN GÖRAS? .....	6
3.	Kopplingen mellan anslag och livscykelkostnader? .....	8
3.1.	INNEBÄR ANSLAGSSTRUKTUREN EN <i>EXTERN</i> STYRSIGNAL? .....	8
3.2.	GENERERAR ANSLAGSSTRUKTUREN <i>INTERNA</i> STYRSIGNALER?.....	10
3.3.	FUNGERAR ANSLAGSSTRUKTUREN SOM EN <i>INFORMELL</i> STYRSIGNAL? .....	11
4.	Governos slutsatser .....	12



# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund till uppdraget

Trafikanalys har sedan hösten 2022 ett regeringsuppdrag som syftar till att följa och granska Trafikverkets arbete med kostnadskontroll inom Nationell plan för transportinfrastrukturen. Regeringsuppdraget sträcker sig till år 2028.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Trafikanalys identifierat ett antal problem och utmaningar som Trafikverket har i sitt arbete med att arbeta systematiskt och integrerat med hänsyn till livscykelkostnader (LCC).<sup>1</sup> Problematiken är inte ny och den är komplicerad att åtgärda. Redan 2016 genomförde Trafikanalys en studie av hur Trafikverket beaktade underhåll vid investeringsbeslut, där en slutsats var att det saknades en heltäckande beskrivning i ledningssystemet av hur Trafikverket skulle ta hänsyn till underhållsfrågor vid planering och beslut om investeringar.<sup>2</sup> 2024 konstaterade Trafikverkets internrevision att slutsatserna från Trafikanalys studie inte tycks ha omhändertagits och omsatts i Trafikverket.<sup>3</sup>

Genom åren har det i olika sammanhang framförts uppfattningar om att statsmakternas sätt att finansiera Trafikverket skulle kunna ha en påverkan på incitamenten att tillämpa ett livscykelkostnadsperspektiv vid investeringar i transportinfrastrukturen. Det som då avses är att finansieringen av Trafikverkets verksamhet i statsbudgeten är uppdelad i skilda anslag för dels utveckling (dvs. investeringar), dels vidmakthållande (dvs. drift och underhåll). Tanken är att eftersom regeringens finansiella styrning skiljer på investeringskostnader och underhållskostnader påverkar det Trafikverket att tänka på samma sätt när man beslutar och genomför infrastrukturinvesteringar. Frågan är om det finns fog för dessa uppfattningar.

## 1.2. Uppdragets syfte

Trafikanalys har gett konsultföretaget Governo i uppdrag att göra en översiktlig analys av denna problematik i syfte att bedöma om, och i så fall hur, anslagsstrukturen påverkar förutsättningarna för Trafikverket att tillämpa ett LCC-perspektiv i investeringsverksamheten. Om anslagsstrukturen bedöms ha betydelse för Trafikverkets LCC-hänsyn ska också ett resonemang föras om skäl för och emot att göra förändringar i anslagsstrukturen.

## 1.3. Genomförande

För att kunna svara på uppdragets frågeställning om anslagsstrukturens eventuella påverkan har Governo tagit del av skriftligt material kring tillämpningen av

---

<sup>1</sup> Trafikanalys (2024 och 2025) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – delredovisning 1 och 2.

<sup>2</sup> Trafikanalys (2016) Så tar Trafikverket hänsyn till underhåll vid beslut om investeringar. Rapport 2016:10

<sup>3</sup> Trafikverket (2024) Revisionsrapport. Anläggningens livscykelkostnad. TRV 2023/116295



livscykelkostnadsresonemang i Trafikverket. Dessutom har ett antal intervjuer genomförts inom verket. Intervjuer har gjorts med representanter för ledningsfunktioner inom VO Planering, Investering och Underhåll samt på regional nivå inom VO Investering och VO Underhåll. Vidare har några intervjuer inom Trafikverkets centrala funktioner gjorts för att belysa frågan ur ekonomi-, styrnings- och riskhanteringsperspektiv.

#### **1.4. Tolkning av uppdraget samt rapportens innehåll**

Detta uppdrag syftar till att besvara en hypotetisk styrningsfråga som handlar om huruvida den av statsmakterna valda anslagsstrukturen kan tänkas påverka, i praktiken minska, benägenheten hos Trafikverkets medarbetare och chefer att tänka utifrån ett helhetsperspektiv vid genomförandet av investeringar i transportinfrastrukturen. För att kunna ge ett svar på frågan handlar det således om att bedöma huruvida det finns ett samband mellan anslagsstrukturen och incitament att beakta livscykelkostnader vid planering och genomförande av åtgärder.

Frågan om existensen av ett sådant potentiellt samband har som sagt ställts återkommande genom åren. Däremot har det inte gått att finna att det någonsin gjorts något försök att beskriva och förklara hur denna koppling skulle kunna tänkas fungera. Bristen på empiriskt underlag för att beskriva denna hypotetiska incitamentsstruktur gör att denna avrapportering blir lite speciell.

Den följande texten utgör ett försök att utifrån tillgängliga beskrivningar av LCC-problematiken inom Trafikverket föra ett resonemang kring huruvida anslagsstrukturen spelar någon roll för organisationens förhållningssätt till livscykelkostnadsanalyser. I kapitel 2 redovisas några förutsättningar av betydelse för kopplingen mellan anslagen och incitamenten att göra LCC-analyser. I kapitel 3 diskuteras anslagsstrukturens eventuella påverkan på incitamenten att beakta LCC ur tre olika styrningsperspektiv. I kapitel 4 slutligen redovisar Governo sina slutsatser.



## 2. Några förutsättningar för att tillämpa LCC-hänsyn

Innan vi går in på hur anslagskonstruktionen och möjligheterna att tillämpa LCC-hänsyn hänger ihop i nästa kapitel diskuteras här några grundbultar för Trafikverkets arbete med att etablera en helhetssyn på investeringsverksamheten.

### 2.1. Budgetstrukturen

Den årliga styrningen av de statliga myndigheterna sker genom riksdagens beslut om statsbudget och det åtföljande regeringsbeslutet om regleringsbrev. En grundläggande del av styrningen av Trafikverket är hur dess finansiering delas upp i olika anslag och anslagsposter samt de villkor som är kopplade till dem.

Huvuddelen av medlen till Trafikverket återfinns inom de två ramanslag som står i fokus för detta uppdrag; 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur och 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur. Bägge anslagen är underindelade i anslagsposter för de olika trafiklagen. Denna anslagsstruktur har gällt sedan 2014 då man gick ifrån den tidigare trafikslagsuppdelningen av anslagen på ett väghållningsanslag och ett banhållningsanslag. Eftersom ändamålen för anslagens användning är fastställda av riksdagen innebär denna förändring bl.a. att vidmakthållanderamarna skulle kunna fredas även om trycket på att öka investeringarna skulle bli stort. Om det skulle visa sig att det kan öka incitamenten att tillämpa LCC-hänsyn genom att återigen överväga en förändring av anslagsstrukturen så att Trafikverket ges möjlighet att själv avgöra fördelningen mellan investeringskostnader och kostnader för drift och underhåll innebär det att detta "skydd" kommer att försvinna.

Utöver dessa två dominerande anslag har Trafikverket dessutom ett ramanslag som avser förvaltningen av den egna myndigheten. Detta anslag får användas till kostnader för ledning, administration, planering och uppföljning av verksamheten samt övrigt verksamhetsstöd och intern utveckling. Därutöver disponerar Trafikverket även anslagsmedel för olika specifika syften, såsom kommunala och privata flygplatser, interregional kollektivtrafik, sjöfartsstöd m.m.

### 2.2. Den nationella planeringen

Regeringen ger vart fjärde år Trafikverket i uppgift att ta fram ett inriktningsunderlag till den nationella planen för statlig transportinfrastruktur. Planen beskriver hur infrastrukturen ska utvecklas och underhållas under de närmaste tolv åren samt genom vilka åtgärder detta ska ske. I den nu gällande förslaget till plan för åren 2022 – 2033<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Trafikverket (2021:186) Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033



förs inga resonemang om möjligheterna att i framtiden inkludera LCC-hänsyn vid beräkningen av kostnader för investeringsobjekten i planen.

Inriktningsunderlaget ger Trafikverket en möjlighet att påverka ramarna genom att beskriva och argumentera för vad som skulle hända vid olika nivåer på ramarna för Utveckling och Vidmakthållande. Därefter beslutar riksdagen om regeringens infrastrukturproposition varvid ramarna låses för den kommande 12-årsperioden.

Det är utifrån dessa låsta ramar som Trafikverket tar fram ett förslag till ny nationell plan vart fjärde år. Förslaget går ut på remiss och regeringen kan göra justeringar.

Regeringen beslutar därefter om den nationella planen. Planen innehåller namngivna objekt för större investeringar över 150 miljoner kronor. I övrigt konkretiseras inte vilka åtgärder som ska genomföras, vare sig gällande mindre investeringar eller inom drift och underhåll. Planen innehåller inte heller angivna belopp per år.

Den årliga anslagsfördelningen beslutas av riksdagen utifrån regeringens budgetproposition. Varje år fattar regeringen även beslut om byggstartar av investeringsobjekt inom 1–3 år samt förberedelse för byggstart inom 4–6 år. Exakt vilket år de faktiskt startar bestämmer däremot Trafikverket och detta kan även påverkas av om det finns tillgängliga medel eller inte.

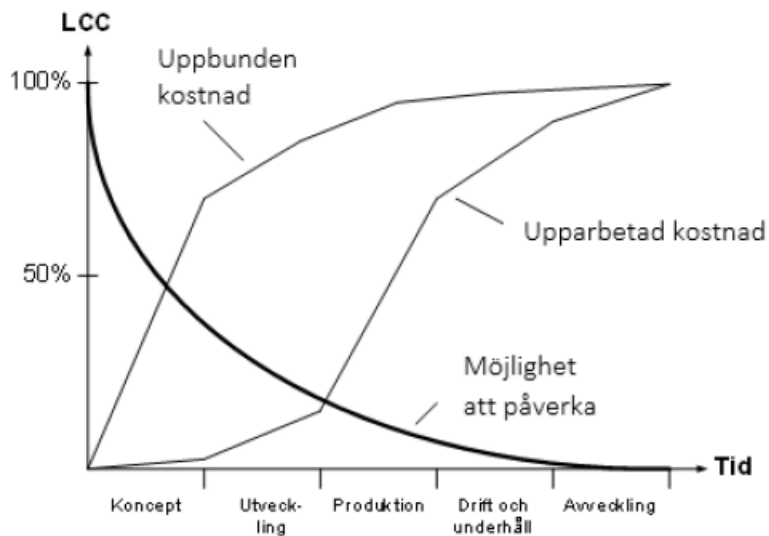
### **2.3. Var i planeringsprocessen bör LCC-analysen göras?**

Den stora poängen med LCC-analys är att låta kostnadsberäkningarna för underhållet påverka utformningen av åtgärden, dvs. att tillämpa en helhetssyn på investeringens livscykel. Vid beräkningarna av kostnaderna för drift och underhåll under livscykeln trycker Trafikverket även på att inkludera värdebortfallet för samhället till följd av otillgänglighet, alltså den kostnad som uppstår i användarledet till följd av driftavbrott/störningar.<sup>5</sup>

Trafikverket definierar livscykelkostnad som den samlade kostnaden för en tillgång under hela dess livscykel, vilken brukar indelas i faserna koncept, utveckling, produktion, drift och underhåll samt avveckling (TDOK 2016:0281). En sådan analys kan påbörjas när som helst under en anläggnings livscykel bara det är möjligt att göra jämförelser mellan olika alternativ. Däremot minskar möjligheterna att påverka/optimera tillgångens kostnadsutfall ju senare i dess livscykel analysen görs. Trafikverket har illustrerat sambandet på ett pedagogiskt sätt i följande bild.

---

<sup>5</sup> Se t.ex. Trafikverket (2025) Underlagsrapport – Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC", Steg 1 Planeringsskede – Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag.



En slutsats av resonemanget ovan är att LCC-analysen bör ske så tidigt som möjligt. Detta kan dock nyanseras något. Trafikverket försöker fånga de framtida kostnaderna för drift och underhåll redan i de första samhällsekonomiska analyserna i underlagen till den nationella planeringen. Dessa beräkningar kan dock sällan användas för några regelrätta LCC-kalkyler eftersom det knappast går att bli tillräckligt precis angående de enskilda projektens tekniska utformning i detta stadium. Rätt tid för att etablera livscykelperspektivet är således så snart det finns tillräcklig kunskap för att börja diskutera projektens tekniska utformning i förhållande till möjliga underhållsbehov.

Enligt våra intervjuer med personer med god insyn i planeringsprocessen inom verksamhetsområdena är den optimala punkten när processen hunnit till framtagande av bygghandlingar. Vid detta tillfälle går processen över från VO Planering till VO Investering och det finns vanligtvis tillräckligt mycket detaljkunskap om åtgärden för att det ska gå att bedöma livscykelkostnaden utifrån olika möjliga tekniska lösningar, samtidigt som det fortfarande går att göra förändringar i konstruktionen.



### 3. Kopplingen mellan anslag och livscykelkostnader?

Trafikverket har, trots mångåriga diskussioner och ambitioner, svårigheter att etablera livscykelkostnadsresonemang i sin investeringsprocess. Åtskilliga förklaringar och goda idéer har uttryckts i de rapporter som tagits fram av Trafikanalys, Internrevisionen och Trafikverket själva<sup>6</sup>. Vi ska dock inte fokusera dessa ytterligare här, utan istället undersöka om det kan vara så att statsmakternas val att dela upp Trafikverkets anslag i en utvecklings- och en vidmakthållandedel verkar begränsande för ambitionerna att öka användningen av LCC-analyser.

Denna fråga har som framgått uttryckts återkommande genom åren men utan att åtföljas av någon förklaring eller hypotes om hur den mekanism som kopplar ihop dessa två faktorer skulle kunna se ut. För att kunna resonera kring om det finns en sådan incitamentsskapande koppling mellan anslagsstrukturen och viljan/intresset att göra LCC-analyser behöver vi skapa en hypotes om sambandet:

- ✦ *Genom att ha kunskap om LCC i ett tidigt skede av en investering blir det möjligt att göra fördyrande tekniska val i utformningen av åtgärden som sänker livscykelkostnaderna för drift, underhåll och störningar än mer (motsatsen, dvs. att en enklare utformning av åtgärden och därmed en högre underhållskostnad också kan göra livscykelkostnaden lägre, har vi inte hört nämnas, men kan vara teoretiskt tänkbar). Statsmakternas beslut att dela upp finansieringen av investeringar och underhåll i separata anslag skickar dock en, formell eller informell, styrsignal genom Trafikverkets organisation som motverkar incitamenten att utveckla ett LCC-tänk.*

Frågan är alltså om det ligger något i denna hypotes. Hur kan en sådan mekanism som verkar genom Trafikverkets stora organisation och många hierarkiska nivåer se ut? Låt oss i det följande pröva detta ur några olika styrningsperspektiv.

#### 3.1. Innebär anslagsstrukturen en extern styrsignal?

Riksdagen fastställer som framgått för vilka ändamål ett anslag får användas. I så måtto är uppdelningen av Trafikverkets anslag i utveckling och vidmakthållande definitivt en styrsignal till Trafikverket. Myndigheten får inte använda mer än de årligt anvisade beloppen för respektive ändamål.

---

<sup>6</sup>Trafikanalys (2024 och 2025) Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – delredovisning 1 och 2.

Trafikanalys (2016) Så tar Trafikverket hänsyn till underhåll vid beslut om investeringar. Rapport 2016:10

Trafikverket (2024) Revisionsrapport. Anläggningens livscykelkostnad. TRV 2023/116295

Trafikverket (2025) Underlagsrapport – Åtgärdsplan för hantering av Internrevisionens observationer på "Anläggningens LCC", Steg 1 Planeringskede – Samlad helhetsanalys och åtgärdsförslag.

MTO Säkerhet (2025) Tillämpning av livscykelkostnadsperspektiv vid planering av transportinfrastruktur, En internationell utblick.



Detta betyder dock inte att uppdelningen av anslagen begränsar möjligheten att ändra utformningen av enskilda investeringsprojekt. Det är framförallt två faktorer som är viktiga här, anslagens storlek i förhållande till investeringsprojekten och när i tiden anslagen används. För att börja med storleken är frågan hur de två anslagen, som bägge ligger på cirka 40 miljarder kronor vardera för 2025, relaterar till det enskilda investeringsprojektets kostnader under ett budgetår. Även omfattande infrastrukturinvesteringar förbrukar endast en begränsad del av myndighetens årsbudget. Inget i våra intervjuer tyder på att utvecklings- och vidmakthållandeanslagens skilda syften skulle utgöra en restriktion för omprioriteringar mellan olika kostsamma utformningar utifrån ett LCC-perspektiv. Det är också viktigt att notera att vi här inte talar om prioriteringar eller rangordning av när eller om olika investeringar ska påbörjas. Där kan anslagets omfattning och uppdelning spela roll. Men när det gäller möjligheterna att välja mellan olika lösningar för en enskild åtgärd i syfte att få en lägre livscykelkostnad framstår det som mycket osannolikt att anslagskonstruktionen skulle kunna påverka övervägandena.

Med faktorn tid avser vi skillnaden mellan en åtgärds livscykel, som när det gäller investeringar i transportinfrastruktur ofta är mycket lång, och de ettåriga budgetramarna i den statliga budgetprocessen (de tolvåriga rambesluten om finansieringen av objekten i den nationella planen är alltför övergripande för att påverka i detta avseende). Både planerings- och byggprocess tar inte sällan flera år vardera för att inte tala om förvaltningsfasen som kan omfatta uppåt 100 år för vissa typer av anläggningar. Denna skillnad i tidsperspektiv gör det närmast omöjligt att i ett enskilt investeringsprojekt förhålla sig till anslagsramarna för ett enskilt budgetår.

För att illustrera med ett exempel: Säg att ett pågående investeringsprojekt under 2025 befinner sig i fasen att bygghandlingarna ska utarbetas. VO Investering och VO Underhåll har utarbetat en LCC-analys som pekar på att en något fördyrande teknisk lösning skulle ge en mångdubbel vinst i form av längre intervall mellan nödvändiga reinvesteringar samt att det samlade störningsbortfallet förväntas bli lägre. Säg vidare att om man gör denna konstruktionsändring under 2025 kommer det att innebära att byggprocessen fördyras vilket drabbar Trafikverkets budget under 2027 medan vinsterna i form av lägre drift- och underhållskostnader kommer att kunna bokföras punktvis spritt över åtskilliga decennier framåt. Hur ska budgetansvariga för detta projekt förhålla sig till denna kunskap? Man vet att det beslut man kan fatta 2025 inte kommer att påverka anslagsförbrukningen för detta år, men att utvecklingsanslaget kommer att belastas något mer än förväntat 2027 och att vidmakthållandeanslaget kommer att belastas något mindre under många år i framtiden på ett sätt som blir närmast meningslöst att försöka förutsäga. Eftersom ingen kan veta hur anslagsnivåerna, eller ens anslagsstrukturen, kommer att se ut i framtiden och livscykelkostnadsresonemang bygger just på förutsägelser om framtiden blir anslagsfördelningen för innevarande år en abstrakt kunskap som inte ger mycket stöd i beslutsfattandet. Poängen här är att långsiktiga samhällsekonomiska resonemang, som LCC är en del av, aldrig kan få en meningsfull koppling till den ettåriga budgetlogik som all politiskt styrd verksamhet lyder under.



### 3.2. Genererar anslagsstrukturen interna styrsignaler?

Även om det inte går att se att anslagsstrukturen i sig på något konkret sätt styr vilka överväganden och beslut som ansvariga för investeringsprojekt kan göra, skulle det kunna tänkas att det förekommer intern styrning inom Trafikverket som påverkar beteendet. Med intern styrning avser vi styrsignaler som utgår från myndighetens ledning i dokument som uttrycker mål, policies, strategier, regler etc.

Trafikverket är en stor myndighet med en komplex verksamhet. Den omfattande interna styrningen speglar denna struktur. Inom ramen för detta uppdrag har vi inte haft möjlighet att göra någon ingående analys av den samlade styrningen. I huvudsak har vi varit hänvisade till att diskutera den interna styrningen i samband med våra intervjuer.

Anslagen för utveckling och vidmakthållande är centrala för Trafikverket. Huvuddelen av myndighetens verksamhet finansieras via dessa två anslag. Det vore inte orimligt att tänka sig att den interna budgetstyrningen därför förmedlar riksdagens uttryckta ändamål när budgeten fördelas ner i organisationen. Enligt våra intervjupersoner stämmer också detta på så sätt att utvecklingsanslagets medel i huvudsak fördelas till VO Investering och VO Stora projekt, medan vidmakthållandeanslaget på motsvarande sätt landar hos VO Underhåll (samt VO Trafik och VO IKT). Detta är också logiskt eftersom Trafikverkets organisation är funktionsuppdelad efter myndighetens uppgifter, dvs. anslagens ändamål, inte efter de flöden från planering till trafikering som skär tvärs genom organisationen och landar i dess faktiska slutleveranser.

Ett liknande mönster syns även i den interna uppföljningen av investeringsverksamheten. När en investering pågår samlas kostnaderna kring just den specifika anläggning som skapas. När anläggningen väl är i klar och i trafik följer Trafikverket kostnaderna för drift och underhåll på andra ledder. Framför allt följs kostnaderna för drift, dvs drift av anläggningen och trafikledning, i en helt annan skärning. Inte heller här följs således en flödeslogik utan varje enskild investering bryts upp i delar av ett större system som ska underhållas och trafikeras.

Våra intervjupersoner menar dock att det inte finns något i styrningen som hindrar att följa flödeslogiken. Budgeteringen av investeringsprojekt sker också i viss mån över verksamhetsområdesgränserna även om medelsanvändningen behöver återkopplas till anslagsstrukturen i återrapporteringen till regeringen. Att göra på detta sätt ses som den enda praktiska lösningen i dagsläget att hantera att organisationslogiken går på tvärs mot flödeslogiken.

När det gäller övrig styrning genom t.ex. verksamhetsmål eller den omfattande regelstyrningen förefaller det inte finnas några tydliga signaler som uppenbart försvårar för organisationen att jobba utifrån helhetsperspektiv och en livscykelkostnadslogik. Därmed inte sagt att den interna styrningen direkt uppmuntrar till detta heller. Flera intervjupersoner lyfter dock den nu pågående Kraftsamlingen och att det finns förhoppningar om att det håller på att utvecklas tydligare stöd för att betrakta helhetsperspektiven i verksamheten.



### 3.3. Fungerar anslagsstrukturen som en *informell* styrsignal?

Även om Trafikverkets interna styrning och organisering inte direkt uppmuntrar LCC-perspektiven kan vi konstatera att den knappast förhindrar dem heller. Kvarstår då att fundera över om det förekommer mer informella styrsignaler som försvårar för medarbetare och chefer att tänka i termer av livscykelkostnader. Detta rör sig om styrning som även brukar talas om i termer av kulturella faktorer eller om beteenden som "sitter i väggarna".

För att ta vid från förra avsnittet kan nog iakttagelsen att den fragmenterade organisationsstrukturen speglar anslagsstrukturen sägas vara en sådan kulturell styrsignal, som motverkar incitamenten att ta LCC-hänsyn. Även om det inte nödvändigtvis är statsmakternas sätt att styra genom anslagets ändamål som utgör grunden för Trafikverkets val av organisering kan det faktum att de delvis bygger på samma logik peka på att anslagsstrukturen inte stödjer en flödesorienterad helhetssyn.

En annan kulturfråga som flera av de intervjuade personerna pekar på är att det varit ett ökande fokus på kostnader i investeringsverksamheten det senaste decenniet. Starkare krav och förväntningar på att hålla budgetar och minimera kostnader på kort sikt uppmuntrar inte till att utveckla livscykelkostnadsperspektiven. Huruvida kostnadsminimering är ett beteende som drivs av anslagsstrukturen kan diskuteras, men möjligen skulle ett sammanslaget anslag kunna ses som ett tecken på att planering, investering, drift och underhåll är en sammanhängande process, nödvändig för att Trafikverket ska leverera tillgänglighet till individer och företag.

En ytterligare faktor som kan driva kostnadsminimering i tidiga skeden och en ovilja att lägga för mycket fokus på möjligheten att reducera kostnader senare i livscykeln har att göra med önskan att öka förutsättningarna att få igenom en viss investering i planen. Logiken med rang- och prioriteringsordningar utifrån samhällsekonomiska beräkningar bygger visserligen på en helhetssyn, men styr mot nytta i tidiga skeden snarare än LCC.



## 4. Governos slutsatser

Regeringen och riksdagen har valt att styra Trafikverket genom två anslag som särskiljer ändamålen att å ena sidan bygga och å andra sidan säkerställa funktionen av den transportinfrastruktur som är en förutsättning för myndighetens leveranser. Vi har i denna rapport diskuterat om denna styrning kan sägas påverka förutsättningarna för att utveckla livscykelkostnadshänsyn i den berörda verksamheten utifrån tre nivåer av påverkan, nämligen extern, intern eller informell. Den externa styrningen är den mest formella och tydliga av de tre nivåerna och den informella den otydligaste.

Att anslagsstrukturen ska tolkas som en extern styrsignal gentemot Trafikverket att undvika LCC-resonemang i investeringsverksamheten förefaller osannolikt, framförallt för att det är svårt att koppla långsiktigheten i investerings- och underhållsverksamheterna med statsbudgetens kortsiktighet. Vi har inte heller hittat något stöd för att myndighetens ledning har tolkat statsmakternas styrning på detta vis och försökt dämpa incitamenten när det gäller livscykelkostnadsanalyser, snarare tvärtom.

När det gäller frågan om det går att spåra några informella styrsignaler utifrån anslagsstrukturen blir svaret inte lika tydligt. Till viss del ligger det i sakens natur eftersom denna typ av styrning inte dokumenteras och än mindre följs upp. Vi vill dock inte helt utesluta att det går att härleda en viss påverkan från anslagskonstruktionen på LCC-incitamenten. Slutsatsen bygger på att det finns en grundläggande syn på Trafikverkets uppdrag som återspeglas både i anslagsstrukturen och i hur myndigheten är organiserad. Denna syn, vars existens vi upplever att alla våra intervjupersoner mer eller mindre bekräftar, innebär att processen från den övergripande, långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturbehoven till leveransen av transporter på väg och järnväg inte ses som ett sammanhängande flöde där den samlade verksamhetens resultat och kvalitet ytterst avgörs av resenärer, medborgare och företag. Att etablera både förståelse av och tydliga processer för samhällsekonomiska bedömningar och livscykelkostnadsanalyser underlättas ju tydligare en flödeslogik får påverka verksamheten. I detta avseende skulle anslagsstrukturen kunna ses som ett visst hinder för incitamenten att ta LCC-hänsyn.

En ytterligare aspekt som kan tänkas påverka incitamenten till helhetsperspektiv och LCC-hänsyn är den nationella planeringsprocessen. Även om den ger en aggregerad bild över tid och rum för en stor del av investeringarna, anger den även enskilda plankostnader för de namngivna objekten. De senare ligger visserligen för tidigt i sina planeringscykler för att det ska gå att göra konkreta överväganden av hur livscykelkostnaden optimeras, men icke desto mindre sker där i viss styrning mot att fokusera själva investeringskostnaden snarare än helheten. Problemet här är dock, enligt Governo, inte att det görs en uppdelning mellan ändamålen utveckla och vidmakthålla på denna aggregerade nivå, utan att Trafikverket uppskattar plankostnaden för de namngivna objekten utan att göra motsvarande antaganden om drift- och underhållskostnader som man gör angående själva investeringskostnaderna. Således än en gång brist på LCC-hänsyn från Trafikverkets



sida, som skulle kunna åtgärdas genom att börja diskutera drift- och underhållskostnader även för de namngivna objekten och inte bara generellt.

Vad är då Governos samlade slutsatsen av dessa resonemang? Syftet med uppdraget var att undersöka om anslagsstrukturen påverkar förutsättningarna för Trafikverket att tillämpa ett LCC-perspektiv i investeringsverksamheten, samt, om så är fallet, föra ett resonemang om skäl för och emot att göra förändringar i anslagsstrukturen. Som framgår av ovanstående resonemang kan anslagsstrukturen ha en viss indirekt påverkan på hur myndigheten har kommit att se på helhetsperspektivet i verksamheten. *Finns det därmed skäl att vidare undersöka möjligheterna att ändra anslagsstrukturen? Där är Governos svar nej, det vore att gå över ån efter vatten. Vår bedömning är att Trafikverket själv sitter på de redskap som behövs för att styra verksamheten mot mer av sammanhängande helhetstänkande och LCC-perspektiv.*

Dessutom förefaller det pågående arbetet med både Trafikverkets interna satsning Kraftsamlingen och Trafikanalys regeringsuppdrag båda peka i denna riktning. Om regeringen dessutom kan skapa ett större tryck på livscykelkostnadsperspektiven, i enlighet med Trafikanalys förslag, bör det finnas goda förutsättningar att ta vissa kliv framåt de närmaste åren.

Vi vill därutöver särskilt lyfta arbetet i Kraftsamlingen med att utveckla och införa ett sammanhållet systemansvar för väg respektive järnväg. Genom att tydliggöra mandat och ansvar för både prioriteringar och beslut om resurser och åtgärder i ett livscykelperspektiv kan detta bli ett tydligt steg bort från den fragmenterade verksamhetslogiken och mot den samlade flödessyn på myndighetens uppdrag som vi diskuterar här.