

Regeringsoppdrag

Delrapport

Finansiell styrning av Trafikverket

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2020-12-15

Dnr: 2020-00092

ESV-nr: 2020:57

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ellen Rova

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av Infrastrukturdepartementet att göra en översyn av den finansiella styrningen av Trafikverket (I2019/00186/US). Denna rapport är en delredovisning av uppdraget där vi presenterar ESV:s svar avseende den finansiella styrningen. Delrapporten omfattar även ESV:s svar avseende myndighetens underlag om investeringsverksamheten på en principiell nivå. Slutrapporten redovisas 2021-04-15.

ESV vill rikta ett tack till Trafikverket för deras bidrag till arbetet. Utredare Anna Håkanson, Camilla Almgren-Lidman och Ellen Rova har tagit fram denna delrapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed delredovisning i enlighet med uppdraget.

2020-12-15

Clas Olsson

Generaldirektör

Ellen Rova

utredare

Innehåll

1 Sammanfattning	6
2 Inledning	10
2.1 Uppdragets bakgrund och problembeskrivning	10
2.2 Tolkning av uppdraget	11
2.3 Avgränsningar	11
2.4 Metod	12
2.4.1 Intervjuer	12
2.4.2 Dokumentstudier	12
3 Iakttagelser	14
3.1 Trafikverket.....	14
3.2 Styrning av investeringar	15
3.2.1 Ramverk för styrningar av investeringar införs 2016	15
3.2.2 Styrmodell inom transportinfrastruktur.....	21
3.2.3 Styrmodell inom Försvarsmaktens materieförsörjning	24
3.2.4 Sammanfattande iakttagelser.....	24
3.3 Styrning genom anslag	25
3.3.1 Anslag, anslagsposter och villkor	25
3.3.2 Fördelning mellan myndigheter	26
3.3.3 Nuvarande ändamål för anslag samt villkor för anslagsposter och delposter	27
Ändamål	29
Ökad precisering i regleringsbrev	29
Ändamål	33
Ökad precisering i regeringsbrev	33
Ändamål	36
Ökad precisering i regeringsbrev	37
3.3.4 Sammanfattande iakttagelser.....	39
3.4 Förvaltningsutgifter och utgifter för sakändamål	40
3.4.1 Förvaltningsutgifter och andra utgifter i statlig verksamhet.....	40
3.4.2 Finansiering av utgifter för förvaltningsändamål	42
3.4.3 Trafikverkets förvaltning finansieras från flera anslag.....	44
3.4.4 Styrning av övriga myndigheter med anslagsfinansierade sambandsinvesteringar.....	46
3.4.5 Sammanfattande iakttagelse	48
3.5 Anslagsprognoser.....	48
3.5.1 Trafikverkets prognoser.....	49
3.5.2 Sammanfattande iakttagelse	50
3.6 Flexibilitet genom sparande och kredit	50
3.6.1 Sammanfattande iakttagelse	53
3.7 Hantering av ekonomiska åtaganden som ska anslagsfinansieras	53

3.7.1	Reglering av beställningsbemyndiganden	53
3.7.2	Trafikverkets beställningsbemyndiganden.....	54
3.7.3	Sammanfattande iakttagelse	58
4	Analys	60
4.1	Utveckling av Trafikverkets investeringsunderlag till regeringen	60
4.1.1	Integrera fastställande av nationell plan och byggstartprocessen i investeringsplanen.....	61
4.1.2	Alternativet att ersätta nationell plan med investeringsplanen.....	62
4.1.3	Slutsats.....	63
4.2	Ändamålsenligheten i anslagens uppbyggnad och ändamål	63
4.2.1	Riksdagens styrning avviker från andra områden.	64
4.2.2	Regeringens styrning.....	65
4.2.3	Praxis och villkor för anslagskrediter/sparanden	68
4.2.4	Uppbyggnad av beställningsbemyndiganden	69
4.2.5	Slutsats.....	71
4.3	Förvaltningsutgifter	72
4.3.1	Olika grad av renodling ger olika styreffekt.....	72
4.3.2	Ändamål och villkor för anslag respektive anslagsposter	76
4.3.3	Slutsats.....	77
5	Förslag	78
5.1	Investeringsplanen integreras med planeringssystemet	78
5.2	Fördelning av förvaltningskostnader i Trafikverkets anslagsstruktur utgår från investeringsplanen.....	79
5.3	Sakanslagen renodlas och kopplas till planeringssystemet och de transportpolitiska målen	80
5.4	Anslagsposter som kompletterar annan styrning och villkor utan särlösningar.....	81
6	Bilagor.....	84
6.1	Bilaga 1 – Anslagna medel, anslagskredit och anslagssparande 2015–2019	84
6.2	Bilaga 2 – Fördelning av kostnader och intäkter	85

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslår i denna delrapport en förändrad anslagsstyrning av Trafikverkets förvaltningsutgifter samt av utgifter för utveckling och vidmakthållande av transportinfrastrukturen. Vidare föreslår ESV att myndighetens investeringsplan utvecklas och integreras med nationell plan för att komplettera styrningen med anslag. ESV anser att förslagen förbättrar förutsättningarna för riksdagens och regeringens styrning och uppföljning av transportinfrastrukturen i förhållande till de transportpolitiska målen. Vi bedömer vidare att förslagen sammantaget ger Trafikverket bättre möjlighet att genomföra verksamheten effektivt.

Rapporten utgör vår delredovisning av regeringens uppdrag till ESV att göra en översyn av den finansiella styrningen av Trafikverket (I2019/00186/US). Uppdraget består i att analysera och föreslå hur anslagsstyrningen av Trafikverkets förvaltningsutgifter, utveckling samt vidmakthållande av transportinfrastrukturen kan bli mer ändamålsenlig.¹ Vidare omfattar uppdraget de årliga underlag som Trafikverket lämnar om investeringar. Utgångspunkt för översynen är riksdagens och regeringens styrning av anslag och ramar för infrastrukturplanering samt allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning.

ESV ser anslagsstyrning och styrning av investeringar som en helhet där de ingående delarna är beroende av varandra. En ändamålsenlig styrning förutsätter balans mellan riksdagens och regeringens behov av transparens och inflytande över verksamheten respektive myndighetens behov av flexibilitet och möjlighet att avgöra hur målen ska uppnås. Därför redovisar ESV redan i denna delrapport iakttagelser och förslag avseende underlagen om investeringar.

ESV bedömer att de detaljerade anslagsändamålen, de många anslagsposterna/delposterna samt de detaljerade villkoren brister i hur de hänger samman med annan styrning. Ett exempel på detta är att länken mellan det ekonomiska planeringssystem som tillämpas och anslagsstyrningen är otydlig. Det finns även en asymmetri mellan de transportpolitiska målen som riksdagen beslutar och flera delar av anslagsändamålen där de transportpolitiska målen är på en väsentligt mer aggregerad nivå.

ESV iakttar även fler problem relaterade till den detaljerade styrningen. Resultat eller utfall avseende de mer detaljerade ändamål riksdagen beslutat för de anslag Trafikverket disponerar redovisas inte i budgetpropositionen eller i årsredovisning

¹ Verksamhet som finansieras med anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* och 1:3 *Trafikverket*.

för staten. Det är därmed otydligt vad dessa ändamål får för effekter. I något fall, så som forskning, finns även överlappande anslagsändamål. Anslagstyrningen blir sammantaget otydlig och svag.

ESV anser inte heller att nuvarande indelning i anslagsposter med tillhörande villkor stöder ett effektivt genomförande av verksamheten i linje med beslutade mål. Bland annat konstaterar ESV att indelningen i anslagsposter respektive delposter inte främjar myndighetens möjlighet att arbeta med ett trafikslagsövergripande perspektiv i enlighet med intentionerna vid myndighetens bildande.

ESV konstaterar också att det finns ett antal avvikelser mellan hur förvaltningskostnader² sorteras på Trafikverkets anslag och principer och praxis i övriga staten. Dels finansieras huvuddelen av förvaltningskostnaderna på sakanslag, dels framgår endast i begränsad omfattning av ändamålen för dessa anslag att de får finansiera förvaltningsutgifter vilka utgör en stor del av kostnaderna. ESV konstaterar att Trafikverket inkluderar kostnader för lokaler, it med mera i direkta utgifter för samhällsinvesteringar. Denna tolkning av vad som bör ingå i anskaffningsvärdet avviker delvis från ESV:s handledning.³

ESV bedömer att villkoren för Trafikverkets nyttjande av anslagssparande och anslagskredit är flexibla i relation till de utgångspunkter som finns för regeringens styrning av sådana villkor. När det gäller hanteringen av beställningsbemyndiganden anser ESV att det finns skäl att förenkla hanteringen och att i redovisningen tydliggöra vissa särskilda typer av åtaganden som Trafikverket har, exempelvis inomstatliga lån.

ESV föreslår att ändamålen för anslagen revideras i syfte att tydliggöra länken till de transportpolitiska målen och möjliggöra en effektivare styrning och uppföljning inom området. Genom att minska detaljnivån och stärka kopplingen till den långsiktiga styrningen i beslutet om infrastrukturpropositionen blir riksdagens prioriteringar tydligare.

ESV föreslår vidare att anslagen för utveckling respektive vidmakthållande renodlas bland annat genom att ett anslag för forskning uppförs på statens budget och samlar finansieringen av forskning inom transportinfrastruktur. Skäl för förslaget är att det inte finns någon tydlig indelning av forskning inom utveckling respektive vidmakthållande.

ESV utgår från huvudprincipen att förvaltningskostnader finansieras med förvaltningsanslag. Endast om skäl föreligger och kompletterande styrning och

² Med förvaltningskostnader avser ESV förvaltningsutgifter och myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar.

³ Att redovisa materiella anläggningstillgångar ESV 2016:49

uppföljning går att säkerställa bör förvaltningskostnader finansieras med sakanslag. ESV konstaterar att det inom samhällsinvesteringsområdet kan finnas skäl att finansiera förvaltningskostnader med sakanslag. Motivet är att det kan medge en effektivare styrning av verksamheten. Detta gäller särskilt inom ramen för vidmakthållande där det finns större variation avseende om verksamheten genomförs i egen regi eller av extern leverantör. Enligt ESV:s bedömning bör en sådan styrning kompletteras av att regeringen använder andra styrmedel för att säkerställa tillräckliga förutsättningar att styra och följa upp förvaltningen.

Mot den bakgrunden föreslår ESV att Trafikverkets förvaltningskostnader som inte är direkt relaterade till investeringar eller vidmakthållande av investeringar finansieras med förvaltningsanslaget. Förslaget innebär vidare att anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* respektive 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* renodlas så att de endast finansierar förvaltningskostnader som är direkt relaterade till investeringar eller vidmakthållande av investeringar. Avgränsningen utgår från åtgärder som omfattas av investeringsplanen. Förvaltningskostnader som redovisas på sakanslag avgränsas i en särskild anslagspost. Övriga förvaltningskostnader förs till anslag 1:3 *Trafikverket*. Enligt förslaget utökas investeringsplanen så att samtliga åtgärder för vidmakthållande ingår.

ESV föreslår att regeringens indelning i anslagsposter ändras i linje med den renodling av anslagen som beskrivs ovan. Anslag 1:1 delas, med utgångspunkt i styrningen, in i anslagsposterna regional respektive nationell plan. De återbetalningar av lån samt tillhörande räntor som härrör till investeringar som redan vid uppbyggnaden var en del av investeringsplanen avgränsas i en särskild anslagspost, transfereringar som inte ingår i nationell plan utgör en fjärde anslagspost⁴. Anslag 1:2 delas in i posten vidmakthållande enligt nationell plan samt transfereringar som inte är en del av nationell plan. Därutöver införs som ett resultat av analysen av förvaltningskostnader en anslagspost för direkta förvaltningskostnader under respektive anslag.

Regeringens möjlighet att styra trafikslagsövergripande och följa upp både verksamhet och myndighet stärks. Samtidigt möjliggör ESV:s förslag en ordning där regeringen styr *vad* Trafikverket ska göra medan Trafikverket kan avgöra *hur* uppdraget ska utföras. Indelningen ger vidare Trafikverket goda möjligheter att på ett effektivt sätt disponera medel utan att regeringen behöver medge undantag avseende hantering av anslagsparande, anslagskredit och beställningsbemyndiganden. Nuvarande undantag från förordningar och praxis tas därför bort.

⁴ ESV föreslår även att regeringen bör pröva om Rättegångskostnader m.m. till Kammarkollegiets disposition kräver en särskild anslagspost.

ESV föreslår också att investeringsplanen integreras med beslut om fastställande nationell plan samt att den blir myndighetens årliga redovisning av förväntat genomförande av åtgärderna i nationell plan. Objekten justeras så att redovisningen har samma detaljnivå som nationell plan. Förslaget innebär att transparensen ökar och att det blir tydligt hur anslagen är prioriterade. En ny indelning i anslagposter i kombination med att investeringsplanen kompletteras och ges en tydligare roll i planeringsprocessen gör att den samlade styrningen av transportinfrastruktur är koordinerad, tydlig och effektiv.

Tidshorizonten i investeringsplanen förlängs till sex år vilket är utgångspunkten för Trafikverkets årliga planering och för byggstartprocessen. Byggstartprocessen integreras med investeringsplanen. ESV bedömer att en integrering av budgetprocessens underlag med det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastrukturen skulle innebära en mer ändamålsenlig styrning och att riksdag och regering får ytterligare ett styrverktyg att använda.

2 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi regeringens uppdrag till ESV. Vi redogör även för hur vi har tolkat uppdraget, vilka avgränsningar vi har gjort samt de arbetsmetoder vi har använt.

2.1 Uppdragets bakgrund och problembeskrivning

Den finansiella styrningen av Trafikverket grundar sig på de förändringar som genomfördes i samband med att myndigheten bildades 2010. Det trafikslagsövergripande perspektivet och effektiviteten i transportsystemet var viktiga utgångspunkter. Inför budgetåret 2014 omstrukturerades även anslagen med denna utgångspunkt, från att ha varit trafikslagsbundna (väg och järnväg) till att i stället bli verksamhetsbundna (investering och underhåll). Den anslagspoststruktur som fastställdes 2014 har nu varit i bruk under fem år och regeringen anser att det är lämpligt att genomföra en utvärdering.

Regeringen gav mot denna bakgrund ESV i uppdrag att göra en översyn av den finansiella styrningen av Trafikverket. ESV:s översyn ska göras med utgångspunkt i riksdagens och regeringens styrning av anslagen och ramar för infrastrukturplanering samt utifrån allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning. ESV ska analysera ändamålsenligheten i anslagens strukturella uppbyggnad och lämna förslag till möjliga förbättringar och förtydliganden av:

- de riksdagsbundna ändamålen för anslagen
- innehållet i och fördelningen av ändamål för de berörda anslagen
- strukturen och villkoren för anslagsposter och delposter under anslagen

Huvuddelen av Trafikverkets verksamhet finansieras med anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* och 1:3 *Trafikverket*. Sammantaget omsätts inom dessa anslag cirka 52 miljarder kronor under 2020 varav merparten är för investerings- och vidmakthållandeverksamhet. Genomlysningen ska fokusera på dessa anslag. I arbetet ska ESV även bedöma hur förvaltnings- respektive verksamhetsutgifter bör sortera i anslagsstrukturen. För de berörda anslagen ska ESV även analysera uppbyggnaden av beställningsbemyndiganden och praxis och villkor för anslagskrediter och anslagssparande.

Därutöver ska ESV enligt uppdraget analysera ändamålsenligheten i de årliga ekonomiska underlag som myndigheten lämnar till regeringen avseende investeringar. ESV ska också göra en analys av de metoder Trafikverket tillämpar för

ekonomisk uppföljning och redovisning av sin verksamhet och de förutsättningar som finns för utvärdering och transparens.

Den här delrapporten innehåller första delen av ESV:s svar på regeringens uppdrag i form av iakttagelser, analyser, slutsatser och förslag. Delrapporten är inriktad på de delar av uppdraget som berör den finansiella styrningen men det ingår även i viss utsträckning svar på de delar av uppdraget som rör investeringsunderlagen. I slutrapporten kommer ESV att fördjupa analysen av de underlag Trafikverket lämnar om investeringar. Vi kommer även att redovisa den del av uppdraget som avser Trafikverkets metoder för ekonomisk uppföljning och redovisning av sin verksamhet samt de förutsättningar som finns för utvärdering och transparens.

2.2 Tolkning av uppdraget

ESV:s översyn ska göras med utgångspunkt i riksdagens och regeringens styrning av anslag och ramar för infrastrukturplanering samt utifrån allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning. ESV:s tolkning är att analys och förslag till ändringar av Trafikverkets styrning ska utformas med utgångspunkt i generella regler och praxis i statsförvaltningen.

ESV uppfattar att en central del av uppdraget är pröva och vid behov föreslå förändringar av styrningen av myndigheten. Trafikverkets uppdrag är i huvudsak inriktat mot utveckling och vidmakthållande av transportinfrastruktur. ESV konstaterar vidare att uppdraget omfattar både de årliga underlag som Trafikverket lämnar om investeringar och de anslag som i huvudsak finansierar dessa. ESV:s tolkning är att uppdraget syftar till att förbättra den samlade hanteringen av investeringar i transportinfrastruktur. ESV ser anslagsstyrning och styrning av investeringar som en helhet där de ingående delarna är beroende av varandra. En ändamålsenlig styrning förutsätter balans mellan riksdagens och regeringens behov av transparens och inflytande över verksamheten respektive myndighetens behov av flexibilitet och möjlighet att avgöra hur målen ska uppnås. Därför redovisar ESV redan i denna delrapport iakttagelser och förslag avseende underlagen om investeringar.

ESV:s tolkning av skrivningen årliga ekonomiska underlag som Trafikverket lämnar till regeringen är att det innebär att uppdraget fokuserar på underlagen som myndigheten lämnar inom ramen för budgetprocessen.

2.3 Avgränsningar

ESV har som en följd av skrivningen i regeringens uppdrag avgränsat arbetet med anslagsstruktur, anslagspoststruktur samt tillhörande ändamål och villkor till anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* och 1:3 *Trafikverket*. ESV har inom ramen för

uppdraget inte studerat övriga anslag eller den verksamhet som Trafikverket finansierar med avgiftsintäkter. Vi har dock översiktligt hanterat hur denna verksamhet principiellt förhåller sig till förslagen om finansiering av förvaltningsutgifter samt investeringsplanen.

Vidare har vi mot bakgrund av vår tolkning av uppdraget endast hanterat den finansiella styrningen av myndigheten och underlag inom budgetprocessen. Det innebär att vi inte har värderat huruvida regeringens resultatstyrning av Trafikverket är ändamålsenlig eller hur interna underlag eller andra underlag till regeringen är utformade. Vi har inte heller haft möjlighet att granska att de principer som Trafikverket använder vid klassificering av utgifter för myndighetens verksamhet, även tillämpas i praktiken.

2.4 Metod

I en första kartläggande fas genomfördes intervjuer med företrädare från Trafikverket samt dokumentstudier. Kartläggningen fokuserade på Trafikverkets organisation, hur kostnaderna är fördelade och hur investeringsverksamheten styrs. Därefter utarbetades hypoteser. Hypoteserna har ESV diskuterat med företrädare på Trafikverket samt Regeringskansliet. Med utgångspunkt i regelverk och principer för styrningen av statsförvaltningen har diskussionerna och analysen av den information vi tagit del av varit grund för slutsatser och förslag i denna delrapport.

Valda delar av ESV:s iakttagelser har skickats för faktagranskning till Trafikverket som har lämnat synpunkter. När ESV har arbetat fram preliminära förslag, har Trafikverket även haft möjlighet att lämna synpunkter på vilka konsekvenser förslagen kan få. Trafikverket har lämnat synpunkter inom ramen för diskussionsmöten.

2.4.1 Intervjuer

ESV har sammanlagt genomfört ett tiotal arbetsmöten med företrädare för Trafikverket. Mötena har fokuserat på att kartlägga Trafikverkets ekonomimodell, organisation och verksamhet. ESV har även genomfört tre möten med företrädare för Regeringskansliet. För att komplettera dokumentationen från mötena har ESV även ställt frågor som besvarats skriftligt eller muntligt.

2.4.2 Dokumentstudier

Vi har utgått från de regelverk som vi har bedömt vara relevanta för uppdraget. Det är framförallt budgetlagen (2011:203), anslagsförordningen (2011:223), kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Andra viktiga källor har varit budgetpropositioner och myndighetens årsredovisningar, budgetunderlag, regleringsbrev och instruktion.

För de delar av uppdraget som avser investeringsunderlag har vi också, i syfte att förstå den övergripande styrmodellen, studerat regeringens uppdrag till Trafikverket och myndighetens svar inom ramen för arbete med infrastrukturpropositionen och nationell plan. Vi har även översiktligt tagit del av exempel på underlag i byggstartprocessen och den proposition som låg till grund för nuvarande ekonomiska planeringssystem.⁵

Genomgång av finansiell information

En del i kartläggningen av Trafikverkets verksamhet har varit att ta reda på vad verksamheten kostar och hur stora intäkterna är. Vi har även analyserat var intäkterna kommer från, vilken del i organisationen de avser samt typ av intäkt. Samma sak gäller kostnader. I detta arbete har vi tagit del av och bearbetat finansiell data från statsredovisningssystemet Hermes och från Trafikverket.

⁵ Planeringssystem för transportinfrastruktur, Prop. 2011/12:118

3 Iakttagelser

3.1 Trafikverket

Följande avsnitt redovisar kortfattat de idéer som var bakgrunden till att Trafikverket bildades samt myndighetens huvudsakliga uppgifter. Innehållet är avgränsat till de delar som är relevanta för innehållet i denna delrapport.

Efter flera år av utrednings- och beredningsarbete bildades Trafikverket 2010. Verksamheten i den nya myndigheten bestod i huvudsak av verksamhetsövergång från de tidigare myndigheterna Banverket och Vägverket. Reformen hade fyra huvudsakliga syften, det första var att sätta transportsektorns samlade förmåga att nå målen om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet i centrum, snarare än de enskilda trafikslagens förmåga att bidra till dessa mål. Det andra var att samla planeringen av åtgärder för alla trafikslag i en gemensam process med bättre förutsättningar för politiskt inflytande och politiska avvägningar. Det tredje som betonades var betydelsen av regionalt inflytande. Och slutligen, det fjärde var effektivisering av verksamheten till följd av stordriftsfördelar.⁶

Dessa syften återspeglas även i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket som beslutades i samband med reformen. Enligt instruktionen ska Trafikverket med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler.

Trafikverket ska även med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

En central del av uppgiften består därmed i att utveckla och vidmakthålla den statliga transportinfrastrukturen bland annat genom investeringar i och underhåll av statliga infrastrukturella tillgångar samt genom bidrag till andra utförare. Byggnation, reinvesteringar och underhåll genomförs i huvudsak genom att Trafikverket upphandlar entreprenader. En utredning om att om att delar av järnvägsunderhållet ska bedrivas i statlig regi har dock nyligen genomförts och remissförfarandet avslutades 30 oktober 2020.⁷

⁶ En väg till Trafikverket

⁷ SOU 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll.

Annan verksamhet som Trafikverket bedriver är operativ trafikledning. Den består i att planera trafiken, övervaka och leda trafiken, det vill säga att se till att den dagliga driften fungerar som den ska, till exempel ansvara för att vid en försening prioritera olika tåg mot varandra. Vid myndigheten finns fyra verksamheter som bedrivs som egna resultatenheter, Trafikverksskolan, Förarprov, Färjerederiet och Fordonsresurser⁸.

3.2 Styrning av investeringar

I följande avsnitt redogör ESV för hur ramverket för styrning av investeringar ser ut och fungerar och hur Trafikverket har implementerat reglerna. Vi beskriver därefter översiktligt den styrmodell som tillämpas inom det transportpolitiska området. Avslutningsvis redovisar vi hur regelverket är implementerat inom försvarsområdet.

3.2.1 Ramverk för styrningar av investeringar införs 2016

I regleringsbrevet för 2013 fick ESV i uppdrag att redovisa förslag till en förbättrad planering, styrning och uppföljning av statens investeringar. Målet var att hanteringen av investeringar skulle bli mer konsekvent mellan olika utgiftsområden och över tid. Uppdraget redovisades i december 2014 och av rapporten framgår att ESV analyserade flera investeringstunga områden och att resultatet var ett förslag till ramverk som utgick från de principer för underlag som gällde inom transportinfrastrukturområdet⁹. De ändringar i 9 kap. förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som regeringen senare beslutade var därmed påverkade av det ekonomiska planeringssystem som tillämpas inom transportinfrastrukturområdet.

I regelverket delas investeringarna in i verksamhetsinvesteringar respektive samhällsinvesteringar. Verksamhetsinvesteringar är investeringar som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, bidrag eller finansiell leasing.¹⁰ De investeringar som riksdagen beslutar om, antingen genom att anvisa anslag eller en övrig kreditram benämns samhällsinvesteringar. Det är alltså att den finansiella styrningen som avgör klassificeringen och inte anläggningstypen eller hur investeringen används. Trafikverket har både verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar.

Verksamhetsinvesteringar

Enligt kapitel 7 i budgetlagen (2011:203) får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet finansieras med lån i Riksgäldskontoret inom den låneram som riksdagen beslutar för budgetåret. I

⁸ Färjerederiet och Fordonsresurser är i huvudsak anslagsfinansierade, Trafikverksskolan är till ungefär hälften anslagsfinansierad och Förarprov är helt avgiftsfinansierad.

⁹ En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar, ESV 2013:59

¹⁰ Det kan även vara sådana investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten och för vilka regeringen har beslutat att de ska finansieras med anslag vid anskaffningstillfället.

kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) delegerar regeringen detta vidare till myndigheterna i 2 kap. 1 § som anger att anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen tilldelar myndigheterna låneramar i detta syfte. När myndigheten senare förbrukar tillgången finansieras avskrivningarna med anslag.

Trafikverket använder begreppet produktionshjälpmedel för de anläggningstillgångar som klassificeras som verksamhetsinvesteringar. Med produktionshjälpmedel avses anläggningstillgångar som Trafikverket investerar i sin egen verksamhet för att bedriva verksamheten effektivt. Produktionshjälpmedel avser i huvudsak byggnader, mark och annan fast egendom samt fordon, maskiner, datautrustning, inventarier, installationer och programvaror.¹¹

För vissa investeringar i utrustning kan det vara svårt att bedöma om investeringen är en samhällsinvestering eller en verksamhetsinvestering. Trafikverket har i sin riktlinje för investeringar i anläggningstillgångar angivit exempel på investeringar som klassificeras som produktionshjälpmedel trots att de har inslag av infrastruktur, till exempel elmätare på tåg, spårgående snöslunga samt färjor och tågfordon enligt särskilt regeringsbeslut.¹²

Trafikverket finansierar i enlighet med kapitalförsörjningsförordningen verksamhetsinvesteringar med lån i Riksgäldskontoret. Avskrivningar finansieras senare med samma anslagspost eller annan finansieringskälla som finansierar den verksamhet där investeringen används.

I budgetunderlaget ska myndigheten lämna förslag till låneram för kommande år. Därutöver ska myndigheten lämna information om uppbyggnaden av planerade verksamhetsinvesteringar utifrån den uppdelning som finns i balansräkningen, det framgår av kapitel 9, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Denna information lämnar myndigheten i en tabell i Hermes. Utgifter som inte uppfyller definitionen av en anläggningstillgång ska inte redovisas som planerad verksamhetsinvestering i tabellen. Därutöver ska myndigheten i en separat tabell lämna särskild information om verksamhetsinvesteringar som överstiger 20 miljoner kronor. I regleringsbrevet återfinns eventuella krav på åiterrapportering av de namngivna objekten. I årsredovisningen redovisar myndigheten utfallet i de olika verksamheterna.

Samhällsinvesteringar

Samhällsinvesteringar omfattar de investeringar som inte anskaffas i syfte att användas i myndighetens löpande verksamhet. Samhällsinvesteringar finansieras

¹¹ Trafikverkets riktlinje Investering i anläggningstillgångar TDOK 2016:0263

¹² Trafikverkets riktlinje Investering i anläggningstillgångar TDOK 2016:0263

vanligtvis utgiftsmässigt med anslag men kan även finansieras med en övrig kreditram. Trafikverket definierar samhällsinvesteringar som investeringar och reinvesteringar i järnvägs- och väganläggningar samt tekniska system som är förutsättningar för att kunna styra väg- och järnvägsanläggningen eller att styra och leda trafik.¹³

Utgiften som redovisas mot anslag för anslagsfinansierade samhällsinvesteringar är det belopp som motsvarar anskaffningsvärdet. Detta framgår av 12 § anslagsförordningen (2011:233). I föreskrifterna står också att med anskaffningsvärde avses det värde som en pågående anskaffning eller färdigställd tillgång har tagits upp till i balansräkningen. Om en tillgång uppförs under flera år ska redovisning mot anslag göras med ett belopp motsvarande bruttoökningen av anskaffningsvärdet under året. Trafikverkets investeringar i vägar och järnvägar är ett exempel på tillgångar som enligt huvudprincipen ska redovisas mot anslag med ett belopp som motsvarar anskaffningsvärdet.

I anskaffningsvärdet för en förvärvad tillgång ska myndigheten räkna in kostnader som är direkt hänförliga till förvärvet, det vill säga för att få tillgången på plats och i skick för att utnyttjas i enlighet med syftet med anskaffningen. Förutom inköpspriset ingår löner för personal som arbetar med att utveckla eller iordningställa anläggningstillgångar i anskaffningsvärdet. Dessa lönekostnader inkluderar sociala avgifter och andra anställningsrelaterade kostnader. Därutöver ingår iordningställande av plats eller område för installation av tillgången, leverans och hantering, installation och konsulttjänster såsom arkitekt-, ingenjör- och juristtjänster. Även om lokalkostnader generellt sett inte bör ingå i anskaffningsvärdet kan det i vissa fall finnas undantag, exempelvis om en lokal hyrs tillfälligt inkom för en enskild anskaffning.

Trafikverket köper varor och tjänster och har egen personal som arbetar i väg- och järnvägsprojekten. Trafikverket redovisar i princip alla utgifter som kostnader initialt. De utgifter som ska utgöra en del av anskaffningsvärdet för Trafikverkets anläggningstillgångar aktiveras. Det betyder att kostnaderna minskar (krediteras) med samma belopp som tas upp som en anläggningstillgång. De utgifter som aktiveras är de direkta utgifter som redovisas i ett investeringsprojekt. Där ingår utgifter kopplade till leverantörer som genomför investeringen, direkt hänförliga utgifter för personal, andra direkt hänförliga utgifter till investeringen samt ett påslag för personalens arbetsplats som exempelvis lokaler, utrustning och it och som fördelas på de projekt där personen redovisar sin tid. ESV konstaterar att Trafikverkets tolkning av vad som bör ingå i anskaffningsvärdet delvis avviker från

¹³ Trafikverkets riktlinje Investering i anläggningstillgångar TDOK 2016:0263

ESV:s handledning.¹⁴ ESV förespråkar en restriktiv tolkning av vilka myndighetsinterna utgifter som bör ingå i anskaffningsvärdet utöver de utgifter som är direkt hänförliga till investeringen.

Reglerna för tillgångsredovisning och Trafikverkets tillämpning är samma för verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar. När det gäller anslagsfinansierade tillgångar påverkar tidpunkten för redovisning och beloppet som myndigheten redovisar inte bara balansräkningen utan också anslagsutfallet.

Riksdagen kan även besluta att infrastrukturella investeringar ska finansieras via en särskild låneram, så kallad övrig kreditram.¹⁵ I det fall den löpande driften av investeringen ska finansieras med avgifter och inte med anslag är det vanligt att anskaffningen av samhällsinvesteringar finansieras med en sådan kreditram.

I Trafikverkets regleringsbrev anges projekt för vilka en sådan finansiering får användas. Där framgår att Trafikverket får ta upp lån i Riksgäldskontoret för delen

Svinesundsförbindelsen (inklusive Hogdal–Nordby) samt för ett antal namngivna prioriterade väg- och järnvägsprojekt. Vidare får myndigheten efter särskilt beslut av regeringen ta upp lån i Riksgäldskontoret för byggande av vägbroar som ersätter färjor och använda högst 13 miljarder kronor av den totala låneramen för lån avseende Botniabanan.

Av dessa är bland andra Svinesundsförbindelsen, bron över Sundsvallsfjärden på E4 och bron över Motalaviken på riksväg 50 avgiftsfinansierade. Riksdagen har även bemyndigat regeringen att använda övrig kreditram för samhällsinvesteringar som senare ska finansieras med anslag, så kallat budgetlån. Redovisning mot anslag sker i dessa fall när tillgången förbrukas. Trafikverket tilldelas enligt beskrivning i avsnitt 3.3 anslag för dessa kostnader i en särskild anslagspost. ESV konstaterar att detta innebär ett undantag från budgetlagens generella bestämmelser om utgiftsmässig redovisning.

De myndigheter som har samhällsinvesteringar ska lämna information om dessa investeringar i ett förslag till investeringsplan. Investeringarna ska kategoriseras i objekt eller objektgrupper enligt de skilda behov av styrning och uppföljning som finns i olika statliga verksamheter. De ska även delas upp på anläggningsslag och finansiering. Investeringsplanen ska minst innehålla det som myndigheten bedömer kommer redovisas som en anläggningstillgång men även andra utgifter kan ingå om det finns behov av det i styrningen och uppföljningen.

¹⁴ Att redovisa materiella anläggningstillgångar ESV 2016:49

¹⁵ Övriga kreditramar regleras i 7 kapitlet, 6 §, budgetlagen.

Syftet med investeringsplanen är att regering och riksdag ska få bättre information om vilken typ av investeringar myndigheten planerar och hur de ska finansieras. Indelning i objekt eller objektgrupper bör vara i en struktur som går i linje med myndigheternas långsiktiga planering av investeringar och ska utgå från strukturen i tillgångsredovisningen.

I investeringsplanen finns utöver planerade nya investeringar även ett avsnitt om planerat vidmakthållande av befintliga investeringar. Nya investeringar är de anskaffningar och åtgärder där avsikten är att tillföra ny prestanda/funktionalitet. Det kan röra sig om ett nytt objekt eller en ny objektgrupp men det kan även vara en åtgärd som tillför prestanda till ett tidigare anskaffat objekt. ESV definierar vidmakthållande som åtgärder som bibehåller eller återställer ett objekt, i det ingår bland annat drift och underhåll. Informationen i förslaget till investeringsplan ska fokusera på väsentliga vidmakthållandeåtgärder och utgå från riksdagens och regeringens behov av styrning och uppföljning. I likhet med redovisningen av investeringar ska myndigheten i avsnittet om vidmakthållande redovisa minst en bedömning av vad som kommer att redovisas som anläggningstillgångar. Även andra utgifter kan dock ingå.

Tabell 1: Trafikverkets investeringsplan från budgetunderlaget 2021-2023

Förslag till investeringsplan	2019 Utfall	2020 Prognos	2021 Beräknat	2022 Beräknat	2023 Beräknat
Anskaffning och utveckling av nya investeringar					
Järnväg nationell plan	12 384 000	13 638 500	16 964 000	15 919 000	15 862 300
Järnväg regional plan	418 000	422 000	212 000	163 000	217 500
Väg nationell plan	8 402 000	12 254 500	13 247 000	11 495 000	10 169 200
Väg regional plan	2 120 000	1 774 000	2 428 000	2 587 000	2 311 000
Summa utgifter för anskaffning och utveckling	23 324 000	28 089 000	32 851 000	30 164 000	28 560 000
Varav investeringar i anläggningstillgångar					
Väganläggningar	12 809 000	13 496 000	16 477 000	15 411 500	15 437 000
Järnvägsanläggningar	10 531 000	13 889 000	15 467 000	13 806 500	12 116 000
Byggnader, mark och annan fast egendom					
Maskiner, inventarier och installationer					
Beredskapstillgångar					
Summa varav investeringar i anläggningstillgångar	23 340 000	27 385 000	31 944 000	29 218 000	27 553 000
Finansiering					
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)	1 923 000	5 725 000	7 066 000	5 036 000	3 719 000
Bidrag/medfinansiering	692 000	1 953 000	2 304 000	1 843 000	778 000
Förskotteringslån	0	-152 000	0	-11 000	0
2201001 010 000 Järnvägsinvesteringar	10 031 000	10 107 000	12 396 000	11 194 000	12 077 000
2201001 010 003 Sjöfartsinvesteringar	3 000	1 000	0	0	0
2201001 010 001 Väginvesteringar	3 523 000	3 504 000	3 146 000	3 924 000	3 050 000
2201001 006 Investeringar i regional plan	2 237 000	2 296 000	2 292 000	2 168 000	2 303 000
2201001 011 001 Trimming och effektivisering samt miljöinvesteringar	2 488 000	1 520 000	3 005 000	3 332 000	3 935 000
2201011 006 Trängselskatt Stockholm - del till Trafikverket	1 825 000	2 120 000	1 777 000	1 827 000	1 843 000
2201014 002 Trängselskatt Göteborg - del till Trafikverket	488 000	1 015 000	865 000	851 000	855 000
2201010 005 EU-stöd, TEN	114 000	0	0	0	0
Övrig finansiering					
Summa finansiering av anskaffning och utveckling	23 324 000	28 089 000	32 851 000	30 164 000	28 560 000
Vidmakthållande av befintliga investeringar					
Reinvesteringar i järnvägar	3 004 000	3 364 000	3 791 000	4 766 000	4 945 000
Reinvesteringar i vägar	2 199 000	2 542 000	1 968 000	1 730 000	1 785 000
Summa utgifter för vidmakthållande	5 203 000	5 906 000	5 759 000	6 496 000	6 730 000
Varav investeringar i anläggningstillgångar					
Väganläggningar	2 158 000	2 542 000	1 968 000	1 730 000	1 785 000
Järnvägsanläggningar	2 997 000	2 508 000	3 791 000	4 766 000	4 945 000
Byggnader, mark och annan fast egendom					
Maskiner, inventarier och installationer					
Beredskapstillgångar					
Summa varav investeringar i anläggningstillgångar	5 155 000	5 050 000	5 759 000	6 496 000	6 730 000
Finansiering					
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)	0	0	0	0	0
Bidrag/medfinansiering	9 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Förskotteringslån					
2201002 002 001 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg	3 004 000	3 364 000	3 791 000	4 766 000	4 945 000
2201002 001 002 Bärighet och tjälsäkring av vägar	1 112 000	1 239 500	1 440 000	1 455 000	1 501 000
2201002 001 001 Drift och underhåll av vägar	1 011 000	1 233 500	482 000	266 000	274 000
2201011 003 Trängselskatt Stockholm - del till Trafikverket	62 000	57 000	40 000	0	4 000
2201014 001 Trängselskatt Göteborg - del till Trafikverket	5 000	6 000	0	3 000	0
Övrig finansiering					
Summa finansiering av vidmakthållande	5 203 000	5 906 000	5 759 000	6 496 000	6 730 000
Totala utgifter för anskaffning, utveckling och vidmakthållande av investeringar	28 527 000	33 995 000	38 610 000	36 660 000	35 290 000
Totalt varav investeringar i anläggningstillgångar	28 495 000	32 435 000	37 703 000	35 714 000	34 283 000

Källa: Hermes

Trafikverkets investeringsplan är för investeringar indelad i objektgrupperna järnväg nationell respektive regional plan samt väg nationell respektive regional plan. De redovisade utgifterna överensstämmer i stort med de anläggningstillgångar som myndigheten redovisar för samhällsinvesteringar. Investeringarna finansieras i huvudsak av anslagsposterna järnvägsinvesteringar och väginvesteringar. Utöver anslag och lån kan investeringarna finansieras med avgifter eller bidrag från regioner, kommuner eller företag som medfinansierar statliga investeringar.

Inom vidmakthållande redovisar Trafikverket endast de åtgärder som redovisas som anläggningstillgångar, de benämns reinvesteringar. Objektgruppsindelningen är endast järnväg respektive väg. Det beror på att indelningen i regional respektive nationell plan inte tillämpas inom detta område, allt vidmakthållande finansieras inom nationell plan.

Trafikverket redovisar förslag till investeringsplan utan tillägg i förhållande till regelverket och objekten/objektgrupperna är på en mycket övergripande nivå. ESV har uppfattat att investeringsplanen endast tas fram för att regelverket kräver det. Investeringsplanen används varken internt vid myndigheten eller i dialogen med infrastrukturdepartementet. Investeringsplanen ingår dock både i regeringens rapportering till riksdagen under utgiftsområde 22 Kommunikationer i budgetpropositionen och är en del av regeringens samlade redovisning av statens planerade investeringar.

3.2.2 Styrmodell inom transportinfrastruktur

Trafikverkets verksamhet styrs övergripande av de transportpolitiska målen som beslutats av riksdagen.¹⁶ Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver finns ett funktionsmål och ett hänsynsmål.

Ungefär vart fjärde år får Trafikverket i uppdrag av regeringen att ta fram ett inriktningsunderlag. Regeringens uppdrag beskriver dels vilka olika inriktningar i form av ekonomiska ramar och tidsperiod som Trafikverket ska utreda. Utifrån Trafikverkets inriktningsunderlag och andra underlag tar regeringen fram en infrastrukturproposition med förslag till beslut om långsiktiga ekonomiska ramar för transportsystemet de kommande 12 åren. Ramarna i den senaste propositionen var för områdena: utveckling, vidmakthållande väg, vidmakthållande järnväg samt för investeringar i vissa väg- och järnvägsprojekt en planeringsram för de delar där kapitalkostnaden finansieras med inkomster från trängselskatt eller infrastrukturavgifter. Därutöver beskriver regeringen inriktningen för 12-årsperioden, förslag till prioriteringar och ställningstaganden i vissa frågor med mera. Undantagsvis ingår även utpekade investeringsobjekt.

När riksdagen har fattat beslut om infrastrukturpropositionen beslutar regeringen om ett nytt uppdrag till Trafikverket: att ta fram ett förslag till nationell plan för de 12 år som propositionen avser. Den nationella planen är regeringens styrdokument och visar hur det statliga transportinfrastruktursystemet ska utvecklas och underhållas under perioden. Regeringen kan lägga till områden i förhållande till de verksamhetsområden som riksdagens rambeslut avser, exempel på detta är av EU-budgeten finansierade transeuropeiska transportnätverk (TEN-T). Det innebär att nationell plan kan omfatta mer än ramarna som riksdagen fattar beslut om. ESV uppfattar att det endast rör områden som har särskild finansiering till exempel bidrag från EU som redovisas brutto på statens budget.

¹⁶ prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98/266, prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257

Förslaget till nationell plan innehåller de åtgärder som Trafikverket utifrån givna direktiv rekommenderar för de kommande 12 åren. Investeringar över 100 miljoner kronor ska särredovisas. För dessa ska Trafikverket redovisa mål/syfte med objektet, hur det bidrar till de transportpolitiska målen, objektkostnad (typ av kalkyl samt bedömt osäkerhetsintervall), samhällsekonomisk lönsamhet och eventuella målkonflikter.

Trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur avser investeringar upp till 100 miljoner kronor. Dessa åtgärder behöver inte namnges i Trafikverkets förslag till nationell plan. Trafikverket ska redovisa vilka behov som finns per typ av trimnings- respektive miljöåtgärder. Trafikverket redovisar i planförslaget en indikativ indelning av de ramar som regeringen angivit i förhållande till åtgärdstyp. Prioriteringarna i förslaget ska motiveras.

Trafikverket ska beskriva vilka åtgärder vad gäller drift, underhåll och reinvesteringar som bör prioriteras och hur de ekonomiska ramarna för vidmakthållande av väg- och järnvägsnätet bör fördelas på åtgärder för att bidra till att det övergripande transportpolitiska målet samt att de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen nås. Trafikverket ska övergripande redovisa vilka större reinvesterings- och underhållsåtgärder som planeras under de första åren av planperioden.

Det arbete som resulterar i förslag till åtgärder bedrivs enligt den så kallade fyrstegsprincipen som riksdag och regering upprepade gånger uttalat stöd för. Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas enligt följande:

- Det första steget innebär att överväga åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.
- Det andra steget innebär att överväga åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur.
- Det tredje steget innebär att vid behov överväga begränsade ombyggnationer.
- Det fjärde steget innebär att, om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen, överväga nyinvesteringar eller större ombyggnadsåtgärder.

Att planera transportsystemet enligt fyrstegsprincipen förväntas bidra till kostnadseffektiva lösningar. Syftet ska vara att nå en god hushållning med både ekonomiska medel och naturresurser samt en hållbar samhällsutveckling.

Trafikverket ska även beskriva vilken forskning och innovation som bör prioriteras för att den nationella planen ska bidra till att det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen nås.

Regeringens beslut omfattar även uppdrag åt de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna (regionala planupprättarna) för respektive region att upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande regional plan för regional transportinfrastruktur för 12-årsperioden. Av den ram som riksdagen beslutat för utveckling av transportinfrastrukturen beslutar regeringen i anvisningen om hur stor del som ska gå till respektive regional plan. I regional plan ska investeringar över 25 miljoner kronor namnges.

Med utgångspunkt i förslagen färdigställs nationell plan och beslutas av regeringen medan de regionala planerna beslutas av respektive region. Trafikverket ansvarar därefter för genomförande av såväl nationell som regional plan. I genomförandet kan samfinansiering, det vill säga finansiering mellan planerna förekomma, från regional plan till nationell plan eller vice versa (från staten till staten).

Utöver regeringens beslut om nationell plan fattar regeringen särskilda beslut om de namngivna objekten i nationell plan. Det görs i byggstartprocessen. Trafikverket får årligen uppdrag att lämna förslag till vilka objekt som bör få byggstart år 1–3 samt förberedas för byggstart år 4–6.

Trafikverkets förslag till byggstartbeslut omfattar objekt där alla nödvändiga förberedelser är genomförda. I princip ska inte några osäkerheter råda om att projekten i fråga kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom planeringsramen i den fastställda nationella planen, samt inom berörda beräknade anslagsramar i budgetpropositionen. Den fysiska planeringen bör vara så långt gången att väg- eller järnvägsplan har vunnit laga kraft för de objekt som föreslås för byggstart.

Förslag om att få förbereda byggstart omfattar objekt där förberedelser gällande projektering (inklusive bedömning av konsekvenser) och kostnadsberäkningar är långt gångna och eventuella alternativa finansieringslösningar är utredda. Objekten ska med stor sannolikhet kunna genomföras på det sätt och till de kostnader som ryms inom planeringsramen i den fastställda nationella planen, samt inom beräknade anslagsramar i budgetpropositionen. Dock bör objekt kunna tillåtas ingå i gruppen år 4–6 även om inte alla förutsättningar är helt klarlagda och utredda.

Regeringens beslut om byggstart består av en lista över vilka objekt som får byggstarta respektive förberedas för byggstart. Beslutet innehåller inte några ekonomiska ramar. Regeringen har hittills, med något undantag, valt att gå på Trafikverkets förslag vid samtliga beslut. Besluten har dock enligt Trafikverket i många fall dragit ut på tiden.

Det ekonomiska planeringssystemet med nationell plan och förberedelse- respektive byggstartbeslut innebär att ett investeringsobjekt prövas av regeringen vid tre tillfällen. Systemet har inneburit högre krav på projekten om uppdaterade kalkyler innan slutligt beslut om byggstart. Trafikverket anser att det trots de positiva effekter som processen gett i ökad kvalitet och transparens finns skäl att se över processen så den blir mer effektiv och ändamålsenlig, bland annat hanteringen med byggstartbeslut som i flera fall dragit ut på tiden.

3.2.3 Styrmodell inom Försvarsmaktens materielförsörjning

Samtidigt som införandet av det nya regelverket för investeringar i staten pågick en utredning för att se över försvarets materielförsörjning med inriktningen att införa en liknande modell som den som tillämpades inom transportinfrastruktur.¹⁷

Den modell som statsmakterna beslutade att införa innehöll både den 12-åriga planen och beslutsmodellen där regeringen fattar beslut om att myndigheten får förbereda respektive byggstarta (inom försvarsområdet benämnt anskaffa). Till skillnad mot Trafikverket har dock Försvarsmaktens investeringsplan för samhällsinvesteringar en central roll. Den används inom försvarsområdet både som underlag till regeringen inför nytt försvarsbeslut, som nationell plan där regeringen fattar beslut om vilka namngivna investeringar som ska ingå i en 12-årig plan. Därutöver ingår information om vilka beslut om att få förbereda respektive anskaffa som Försvarsmakten hemställer om samt regeringen senare fattar beslut om, det framgår i en särskild kolumn. Det innebär även att investeringsplanen till regeringen särredovisar samtliga objekt där krav finns på regeringens beslut. Av sekretesskäl ingår inte all information till riksdagen.

Försvarsmakten har för att investeringsplanen ska ge tillräcklig information valt att lägga till information som ingår i rader och kolumner utöver de som regelverket kräver. Dessutom ingår kostnader utöver det som förväntas redovisas som anläggningstillgångar. Inom försvarets materielförsörjning finns en tydlig koppling mellan innehåll i investeringsplanen och anslagsstyrningen.

3.2.4 Sammanfattande iakttagelser

ESV anser att det omfattande och i huvudsak väl fungerande planeringssystem som är i bruk inom transportinfrastrukturområdet har en brist i den svaga länken till budgetprocessen. Det var önskemål om bättre och mer konsekvent information om investeringar som var bakgrund till det förändrade regelverket och det var även en tanke att få en tydlighet i hur beslut ska fattas och vad prövningen ska omfatta. När

¹⁷ Investeringsplanering för försvarsmateriel - Ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. SOU 2014:15

budgetprocessens hantering av investeringar har utvecklats har detta enligt ESV:s uppfattning inte tillvaratagits inom transportområdet.

ESV konstaterar att ramverket för styrning av statliga investeringar inte fanns när Trafikverkets planeringssystem utformades och infördes och att Trafikverkets planeringssystem istället gav inspiration till utformningen av regelverket. Vi konstaterar att det inom försvarsområdet infördes ett planeringssystem med utgångspunkt i såväl regelverk som Trafikverkets system. Enligt ESV:s bedömning kan förfarandet inom infrastrukturområdet förbättras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig styrning och uppföljning. Exempelvis bör byggstartbesluten och hela genomförandet och uppföljning av nationell plan tydligare kopplas till de årliga underlagen och besluten i budgetprocessen.

3.3 Styrning genom anslag

I följande avsnitt redovisar ESV de grundläggande principer som gäller för styrning med och utformning av anslag. Redogörelsen är avgränsad till de aspekter som ESV anser vara relevanta för uppdraget. Vi berör särskilt principer för anslagens ändamål, hur anslag delas in i anslagsposter och fördelas mellan myndigheter.

Därefter beskriver vi Trafikverkets anslagsstruktur med fokus på anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* samt 1:3 *Trafikverket*. Vi redogör för anslagens ändamål, indelning i anslagsposter samt tillhörande villkor. ESV har även gjort en översiktlig bedömning av karaktären av de villkor som finns beslutade i regleringsbrevet för 2020.

3.3.1 Anslag, anslagsposter och villkor

Målet med den finansiella styrningen av de statliga myndigheterna är att statens medel ska nyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och att medel fördelas enligt politiska prioriteringar. Finansiell styrning innebär att verksamhet styrs med hjälp av ekonomiska ramar samt med olika restriktioner och villkor knutna till finansieringen.

Anslag är huvudprincipen för finansiering av statlig verksamhet. Resurserna i form av anslag är medel för att uppnå de mål som statsmakterna har beslutat. Riksdagen beslutar om anslagens storlek i statens budget. Anslagsindelningen utgår från riksdagens önskemål om att direkt styra, följa upp och dimensionera omfattningen av en viss verksamhet. Därför anvisar riksdagen inte bara ett belopp, utan anger också de ändamål som ska gälla för verksamheten. Anslagets ändamål anger mer eller mindre utförligt vad pengarna får användas till. När riksdagen har beslutat om statens budget beslutar regeringen om myndigheternas regleringsbrev för det kommande budgetåret.

Genom regleringsbrev tildelar regeringen de av riksdagen anvisade anslagsmedlen till myndigheterna i form av anslagsposter, ett anslag kan enligt beslutet bli en eller flera anslagsposter. En anslagspost är därmed ett belopp som avser ett ändamål eller ett deländamål under ett anslag. Utöver anslagsposter kan regeringen sedan välja att dela in anslagsposter ytterligare i delposter. I regleringsbrevet beslutar regeringen även om villkor för hur anslagsposter respektive delposter får användas, det kan bland annat regleras högsta belopp som myndigheten får använda för vissa utgifter. Regeringens beslut om anslagsposter ska rymmas inom ramen för det ändamål och belopp som riksdagen beslutat om.

För att överföra medel mellan anslagsposter krävs att regeringen beslutat om detta. Myndigheter får inte utan regeringens bemyndigande använda överskott från en anslagspost till att täcka underskott under en annan anslagspost, det sker genom beslut om ändring av myndighetens regleringsbrev. För att regeringen ska få omdisponera medel mellan anslag krävs beslut av riksdagen. Reglering av anslag återfinns i regleringsformen, budgetlagen och anslagsförordningen.

ESV anser att en förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig styrning är att anslagens och anslagsposternas avgränsning sinsemellan är tydlig. Om anslagen eller anslagsposterna överlappar varandra medför det att riksdagens och regeringens anslagsstyrning blir otydlig, eftersom olika anslag kan användas för att utföra samma uppgift (ett och samma ändamål).

Konstitutionsutskottet har uttalat att riksdagen formellt sett har obegränsad rätt när det gäller detaljreglering av utgiftsbemyndigandena. Det gäller dock under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och inte strider mot tidigare gjorda åtaganden.¹⁸ Sådana villkor kan innebära att riksdagen preciserar mål med verksamheten, gör prioriteringar inom ett anslag, ställer krav på hur verksamheten ska organiseras eller på återrapportering av resultat.

ESV kan konstatera att det är viktigt att styrningen av en verksamhet hanteras som en helhet och att en förutsättning för en effektiv styrning med anslag är att den i alla delar är uppdaterad i förhållande till den politiska inriktningen för verksamheten. Om uppdateringen inte görs grundligt finns en risk att rester från tidigare styrning finns kvar och motverkar inriktningen i den nya styrningen. Då finns risk för en otydlig styrning, misstolkad återrapportering och suboptimering av verksamheten.

3.3.2 Fördelning mellan myndigheter

Om ett anslag ska användas av flera myndigheter kan regeringen besluta om att dela in anslaget i flera anslagsposter och tildela de berörda myndigheterna

¹⁸ Bet. 1996/97: KU3

dispositions rätt till var sin anslagspost. Ett alternativ till detta är att en myndighet tilldelas hela anslaget i form av en anslagspost och att den myndigheten bemyndigas att betala ut medel i form av bidrag till övriga myndigheter enligt anslagets villkor.

En fördel med att betala ut bidrag istället för att dela upp anslaget på flera anslagsposter är att regeringen inte i förväg behöver ta ställning till hur anslaget ska delas upp mellan myndigheter. Den myndighet som disponerar anslaget kan under budgetåret ta ställning hur anslagsmedel ska användas för att uppnå verksamhetens mål. Regeringen kan därmed få en bättre överblick över ett område där flera myndigheter utför verksamhet. ESV konstaterar att det emellertid finns en ansvarsproblematik i och med att det är den myndighet som tilldelas anslaget som ansvarar för att det används effektivt. För att kunna utkräva ett sådant ansvar behöver myndigheten inom vissa ramar kunna välja hur anslaget ska användas. Ett annat problem om bidrag betalas ut är att det i slutet av året kan finnas utbetalade bidragsmedel som inte har förbrukats. Vilket alternativ som bör väljas bör grunda sig på en bedömning av vilka omständigheter som råder i det enskilda fallet.

3.3.3 Nuvarande ändamål för anslag samt villkor för anslagsposter och delposter

Trafikverket har för 2020 dispositions rätt till ett trettiotal anslagsposter och delposter inom tio olika anslag i utgiftsområde 22 Kommunikationer.¹⁹ Beskrivningen av anslagen i följande avsnitt utgår från ordningen i Trafikverkets regleringsbrev och innehåller en beskrivning av anslagens ändamål, de anslagsposter och delposter anslagen är indelade i samt villkor för anslagsposter och delposter. Det är inte en fullständig redogörelse av ändamålen som de presenteras i budgetpropositionen.²⁰ Av uppdraget framgår att ESV särskilt ska analysera och föreslå förändringar av ändamålen som rör anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* samt 1:3 *Trafikverket* varför beskrivningen av dessa anslag har ett särskilt fokus. Vi anser dock att det är av betydelse för att kunna lämna ändamålsenliga förslag som bidrar till en effektiv styrning att även redovisa en övergripande beskrivning av anslagsstrukturen som helhet.

Trafikverket bedömer att indelningen av de anslag myndigheten disponerar i anslagsposter och delposter är detaljerad och inte främjar ett effektivt genomförande av myndighetens uppdrag.

ESV har även bedömt villkoren för anslagsposter och delposter på anslag 1:1, 1:2 och 1:3 utifrån om villkoren har hög, medel eller låg detaljnivå. Villkoren bedöms ha

¹⁹ Trafikverket disponerar även anslagsposter inom UO 20 Allmän miljö och naturvård och UO 21 Energi men de tar vi inte upp i den här delrapporten.

²⁰ Prop. 2019/20:1

låg detaljnivå om de är kortfattade, öppna och generellt formulerade. ESV konstaterar att inte någon anslagspost eller delpost under anslag 1:1, 1:2 eller 1:3 kan anses ha villkor med låg detaljnivå. En medelhög detaljnivå är enligt ESV:s bedömning villkor som är tydligt och generellt formulerade på ett sätt som rymmer olika former av verksamhet som bidrar till att de övergripande verksamhetsmålen nås. Villkor med medelhög detaljnivå definierar *vilken typ* av verksamhet eller åtgärder som kan finansieras inom anslaget snarare än *vilken* verksamhet eller vilka åtgärder. Villkor med medelhög detaljnivå kan hänvisa till förordningar eller regeringsbeslut som styr den verksamhet som finansieras under anslagsposten. Villkoren till anslag 1:1, anslagspost 6 Investeringar i regional plan och delpost 10.3 Sjöfartsinvesteringar är exempel på villkor med en sammantagen medelhög detaljnivå. Villkor som enligt ESV:s bedömning har en hög detaljnivå räknar upp uppgifter som får finansieras under anslagsposten på ett sätt som i princip utesluter finansiering av uppgifter eller verksamhet som inte ingår i uppräknningen. ESV bedömer att villkoren för bland andra delpost 11.1 Trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar under anslag 1:1 samt delpost 1.1 Drift och underhåll av vägar under anslag 1:2 är exempel på villkor med en sammantagen hög detaljnivå. Nedan redovisas villkor för anslagsposter och delposter som Trafikverket disponerar samt ESV:s bedömning av detaljnivå för anslagsposter och delposter under anslag 1:1, 1:2 och 1:3.

3.3.3.1 Utveckling av statens transportinfrastruktur (anslag 1:1)

Anslaget används hos Trafikverket till långsiktig infrastrukturplanering för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart och till investeringar i statliga vägar och järnvägar, och i stora och strategiska farleder och slussar. Anslaget används både för den utveckling som Trafikverket finansierar direkt med anslag, för att finansiera räntor och amorteringar för de infrastrukturprojekt som Trafikverket finansierar med en övrig kreditram samt för bidrag till andra statliga myndigheter som utvecklar transportinfrastrukturen²¹. Utöver den statliga transportinfrastrukturen används anslaget bland annat för statlig medfinansiering (bidrag) från Trafikverket till kommuner eller regioner. Anslaget används också för forsknings- och innovationsinsatser och för beredskapsåtgärder inom transportområdet.

Anslaget används i enlighet med nationell plan för transportinfrastruktur och enligt regionala planer för regional transportinfrastruktur. Skillnaden mellan dessa är i huvudsak ordningen för hur de prioriteras och beslutas, detta beskrivs i avsnitt 3.2.

²¹ Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket

Ändamål

De ändamål riksdagen beslutat för anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* består av en utförlig uppräknig av uppgifter, åtgärder, insatser som Trafikverket ska genomföra och finansiera med anslaget. Uppräkningen sträcker sig över en sida i budgetpropositionen. Det kan jämföras med det anslag som finansierar investeringar i anläggningar och materiel på försvarsområdet, anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* under utgiftsområde 6, vars ändamål är mer generellt formulerade och beskrivs på ca en fjärdedels sida. Av de ändamål som riksdagen beslutat för anslag 1:1 framgår utöver beskrivningen ovan att anslaget får användas för bland annat åtgärder i nationalstadsparken, bidrag till anläggningar i anslutning till det kapillära bannätet i enlighet med tidigare riksdagsbeslut, ärendehantering avseende körkort med villkor om alkohol och försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse, uppdatering av Försvarmaktens flyghinderdatabas till den del som avser den civila luftfarten, investeringar i anläggningar för nykterhetskontroll i hamnar etc. ESV noterar att samma formulering återfinns i ändamålen för både anslag 1:1 och 1:2, att anslaget får användas för ”forsknings- och innovationsinsatser inom transportområdet”. Om anslagens ändamål överlappar varandra medför det att riksdagens styrning blir otydlig, eftersom olika anslag kan användas för att utföra samma uppgift.

Ökad precisering i regleringsbrev

Regeringen har delat in anslag 1:1 i 22 anslagsposter och delposter varav Trafikverket disponerar 16. Anslagets ändamål är uppdelade på de olika posterna och delposterna, i villkoren för poster och delposter preciserar regeringen de av riksdagen beslutade ändamålen. I tabellen nedan redovisas de anslagsposter och delposter under anslag 1:1 som Trafikverket disponerar för år 2020. Villkoren återges som de är formulerade i Trafikverkets regleringsbrev och i kolumnen längst till höger anges ESV:s bedömning av villkorens detaljnivå, låg, medel eller hög.

Tabell 2 Villkor anslagsposter anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur

Anslagspost/ delpost tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
1:1, 6 <i>Investeringar i regional plan.</i> 2 894 975 tkr	Medel får användas för investeringar i regional transportinfrastruktur som planeras i enlighet med förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Från anslagsposten utbetalas även statlig medfinansiering till investeringar i enlighet med de prioriteringar som finns i de fast-ställda länsplanerna för regional transport-infrastruktur enligt förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., miljö och trafiksäkerhet på kommunala gator samt till utökad handikappanpassning av kollektivtrafiken	Medel

Anslagspost/ delpost tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
	utöver fastställda länsplaner för regional transportinfrastruktur.	
1:1.7.1 <i>Räntor och återbetalning av lån för vägar.</i> 335 020 tkr	Medel får användas för att betala räntor och amorteringar på lån enligt villkor 1 under rubriken Övriga kreditramar i avsnitt 5 samt på lån för anläggningstillgångar.	Medel
1:1.7.2 <i>Räntor och återbetalning av lån för järnvägar</i> 1 958 713 tkr	Medel får användas för att betala räntor och amorteringar på lån enligt villkor 3–4 och 6–7 under rubriken Övriga kreditramar i avsnitt 5 samt på lån för anläggningstillgångar. Medel ska användas för den administrativa avgiften till Riksgäldskontoret för Trafikverkets kapitaltäckningsgaranti till Arlandabanan Infrastructure AB samt garantiavgiften för statens garantiåtaganden rörande bolaget. Medel ska användas för att betala ränta och administrativ avgift till Riksgäldskontoret avseende Riksgäldskontorets villkorlån till A-Train AB. Medel får användas för kostnader för eventuella kreditförluster avseende den obligationsportfölj som härrör från de numera avslutade amerikanska leasingtransaktioner som ingicks av affärsverket Statens järnvägar.	Hög
1:1.9 <i>Civilt försvar</i> 13 000 tkr	Medel får användas för utgifter för förvaltningskostnader och andra åtgärder för beredskap och civilt försvar inom transportområdet.	Medel
1:1.10.1 <i>Väginvesteringar</i> 3 020 079 tkr	Medel får användas för investeringar och förbättringar i det nationella stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar där investeringen har en beräknad totalkostnad över 100 000 000 kronor. Medel får även användas till statlig medfinansiering enligt förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., med de begränsningar som följer av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.	Medel
1:1.10.2 <i>Järnvägsinvesteringar II</i> 369 514 tkr	Medel får användas för investeringar och förbättringar i det statliga järnvägsnätet där investeringen har en beräknad totalkostnad över 100 000 000 kronor. Medel får även användas till statlig medfinansiering enligt förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., med de begränsningar som följer av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur, bidrag till rullande materiel på järnväg som framgår av regeringens beslut om fastställelse av nationell banhållningsplan för åren 2004–2014 (dnr N2003/05566/IR) samt till statlig medfinansiering till projektering av tunnelbaneutbyggnaden i Stockholm. Medel får användas för att betala statens kostnader för sådana förrättningar som begärts enligt 2 kap. 20 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.	Hög
1:1.10.3 <i>Sjöfartsinvesteringar</i> 96 595 tkr	Medel får användas för investeringar i stora och strategiska farleder och slussar där investeringen har en beräknad totalkostnad över 100 000 000 kronor.	Medel
1:1.10.4 <i>Luffartsinvesteringar</i>	Medel får användas för ett statligt investeringsbidrag för ombyggnad av Sälens flygplats.	Hög

Anslagspost/ delpost tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
0 kr		
<p>1:1.11.1 <i>Trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar</i> 2 804 924 tkr</p>	<p>Medel får användas för investeringar och förbättringar i det nationella stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar, investeringar och förbättringar i det nationella statliga järnvägsnätet, investeringar och förbättringar i stora och strategiska farleder och slussar samt miljöinvesteringar i befintlig statlig transportinfrastruktur där investeringen har en beräknad totalkostnad under 100 000 000 kronor. Medel får användas för åtgärder inom fyrstegsprincipens alla steg. Medel får användas för kostnader för åtgärder förknippade med statens miljöansvar inom transportområdet. Medel får användas för statlig medfinansiering till lokala och regionala investeringar i kollektivtrafik i tätort enligt förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Trafikverket ska avräkna eventuellt infriande av betalningsutfästelse avseende villkorade aktieägar-tillskott som Trafikverket ställt ut till Svedab. Medel får användas för åtgärder i Nationalstadsparken. Trafikverket får använda upp till 23 000 000 kronor under 2020. Årets utgifter tillsammans med tidigare upparbetade utgifter får sammanlagt uppgå till högst 75 000 000 kronor. Kommerskollegium får rekvirera högst 450 000 kronor för uppgiften att vara förlikningsorgan enligt lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullsystem. Trafikverket ska avräkna statens kostnader till Riksgäldskontoret vid ett eventuellt infriande av Trafikverkets kapitaltäckningsgaranti till Arlandabanan Infrastructure AB. Medel får användas för inbetalning av aktiekapital till det schweiziska bolaget Eurofima (European Company for the Financing of Railroad Rolling Stock). Trafikverket får använda upp till 42 000 000 kronor för infrastrukturåtgärder för främjande av kollektivtrafik i landsbygd. Trafikverket får använda upp till 24 000 000 kronor för investeringar i anläggningar för nykterhetskontroll i hamnar. Medel får användas för förbättrings-åtgärder på Gotlands vägnät. Åtgärderna kan bestå dels av förbättringsåtgärder på det statliga vägnätet, dels av statlig medfinansiering till åtgärder på det kommunala väg- och gatunätet. Åtgärderna ska planeras i samråd med Gotlands kommun. Totalt får 49 500 000 kronor användas för ändamålet. Trafikverket ska reservera 5 000 000 kronor för en fortsatt studie avseende Luftrum 2040. Medel får användas för att samfinansiera åtgärder i länsplanerna avseende trafiksäkerhetsåtgärder på det regionala vägnätet i enlighet med vad som anges i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029 (dnr N2018/03462/TIF).</p>	Hög
<p>1:1.11.2 <i>Stadsmiljöavtal</i> 1 000 000 tkr</p>	<p>Medel får användas för utbetalning av stöd enligt förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. Medel upp till högst 4 000 000 kronor får användas för myndighetsutövning som följer av förordningen om stöd för att främja hållbara</p>	Hög

Anslagspost/ delpost tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
	stadsmiljöer. Medel upp till högst 1 000 000 kronor får även användas för att utvärdera stödet	
1:1.12.1 <i>Planering stöd och myndighetsutövning</i> 1 305 908 tkr	Medel får användas för arbete med kort- och långsiktig planering av transportsystemet. Medel får användas för att stödja och delta i samhällsplanering, att utveckla och förvalta metoder och tekniker för projektering och byggande samt ge övrigt internt stöd som inte hanteras inom projekterings- och byggprojekt. Medel får användas för den myndighetsutövning som följer av författningar samt verksamhet enligt 2 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket och som inte täcks av anslag 1:3 Trafikverket eller som avses täckas med avgifter i enlighet med avsnitt 6 Avgifter och bidrag i detta regleringsbrev. Från anslags-posten finansieras även handläggning av statlig medfinansiering till regionala spårfordon. Medel får användas för åtgärder enligt 2 § 3, 6 och 11 samt 3 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Medel får användas för bidrag till ideella organisationer som utför uppgifter som bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås. Medel upp till 25 000 000 kronor får användas för att utbilda eller ge bidrag till utbildning i syfte att avhjälpa den långsiktiga kompetensförsörjningen inom järnvägssektorn. Medel får användas för kostnader i samband med ansvaret för Europeiska trafikantveckan. Trafikverket ska efter rekvisition betala ut medel till Luftfartsverket för uppdatering av Försvarmaktens flyghinderdatabas till den del som avser den civila luftfarten. Totalt får högst 12 600 000 kronor rekvireras för detta ändamål. Trafikverket ska finansiera kostnader som följer av regeringsbeslut som har bäring på regeringens arbete för ökad och säker cykling. Medel får betalas ut till andra myndigheter efter rekvisition eller till andra aktörer i form av bidrag i de fall där finansiering enligt regeringsbeslutet uttryckligen ska ske från anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur och upp till det belopp som där specificeras. Sammanlagt får under 2020 högst 4 600 000 kronor användas för detta ändamål. Medel får användas för arbete i enlighet med 4 d § i förordningen (2010:1745) om bilstöd till personer med funktionshinder. Medel får användas till utgifter om högst 15 000 000 kronor för planeringen och genomförandet av Världshälsoorganisationens (WHO) globala trafiksäkerhetskonferens som genomförs under våren 2020.	Hög
1:1.12.2 <i>Forskning och innovation</i> 353 152 tkr	Medel får användas för utgifter för forskning och innovation som följer av 2 § 7 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Sammantaget får upp till 100 000 000 kronor användas till forskning och innovation inom sjöfartsområdet och minst 50 000 000 kronor till forskning och innovation inom luftfartsområdet. Beslut om finansiering av forskning och innovation inom sjöfartsområdet ska ske i samverkan med Sjöfartsverket och beslut om finansiering av forskning och innovation inom luftfartsområdet ska ske i	Hög

Anslagspost/ delpost tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
	<p>Samverkan med Luftfartsverket. Trafikverket får tillämpa artikel 25 i Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget för bidrag till forskning och utveckling.</p>	
<p>1:1.12.3 <i>Bidrag till Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet</i> 571 000 tkr</p>	<p>Medel får användas för att finansiera bidrag till Inlandsbanan med 150 000 000 kronor och en avgift till Öresundsbrokonsortiet med 421 000 000 kronor för utnyttjandet av järnvägsförbindelsen över Öresund.</p>	Hög

Källa: Trafikverkets regleringsbrev 2020, samt ESV:s bedömning

3.3.3.2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur (anslag 1:2)

Anslaget används till trafikledning, drift, underhåll och bärighetsåtgärder på statliga vägar och järnvägar. Anslaget används också för att finansiera bidrag för underhåll, exempelvis till anläggningar i anslutning till det kapillära bannätet och till enskilda vägar. Därutöver används anslaget för forsknings- och innovationsinsatser inom transportområdet. Anslaget används i enlighet med den nationella planen för transportinfrastruktur och enligt regionala planer för regional transportinfrastruktur.

Ändamål

De ändamål riksdagen beslutat för anslag 1:2 omfattar både mer generella formuleringar och detaljerade formuleringar där riksdagen preciserar uppgifter anslaget får användas för att finansiera. Bland de mer detaljerade uppgifterna märks ersättning för eftersök av vilt som varit inblandat i sammanstötning med motorfordon eller spårbundna fordon samt utgifter för kommunikationer till Holmön.

Ökad precisering i regeringsbrev

Regeringen har delat in anslag 1:2 i fem anslagsposter och delposter och Trafikverket disponerar samtliga. Anslagets ändamål är uppdelade på de olika posterna och delposterna, i villkoren för poster och delposter preciserar regeringen de av riksdagen beslutade ändamålen. I vissa villkor återfinns samma formuleringar som i de ändamål riksdagen beslutat. I tabell nedan redovisas de anslagsposter och delposter under anslag 1:2 som Trafikverket disponerar för år 2020. Villkoren återges som de är formulerade i Trafikverkets regleringsbrev och i kolumnen längst till höger anges ESV:s bedömning av villkorens detaljnivå, låg, medel eller hög.

Tabell 3 Villkor anslagsposter anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur

Anslagspost/delpost tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
1:2.1.1 <i>Drift och underhåll av vägar</i> 11 977 527 tkr	Medel får användas till utgifter för trafikledning, drift och underhåll på det statliga vägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar. Medel får användas till utgifter för ersättning enligt särskilda bestämmelser för vissa person- och saksador som inträffar i samband med den statliga väghållningen samt statens kostnader för sådana förrättningar som påkallats med stöd av 20 a och 25 §§ väglagen (1971:948). Anslagsposten får även användas för att vidta riskreducerande åtgärder med avseende på den fysiska väginfrastrukturen. Medel får användas till utgifter för att kunna använda och samverka med det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. Trafikverket ska betala 13 675 280 kronor till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som abonnemangsavgift för detta system. Beloppet ska betalas efter fakturering från MSB. Medel får användas till utgifter för att betala Polismyndighetens kostnader för eftersök av vilt som varit inblandat i sammanstötning med motorfordon, liksom Polis-myndighetens administrations- och fakturahanteringskostnader för detta. Polismyndigheten ska löpande rekvirera medel från Trafikverket för polisens kostnader för eftersök av vilt vid olyckor med motorfordon. Utbetalningar ska ske i enlighet med riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag i propositionen Eftersök av trafikskadat vilt (prop. 2008/09:191, bet. 2008/09: MJU3, rskr. 2009/10:25). Medel får användas till utgifter för utgifter för räntor och amorteringar av lån som upptagits för byggande av broar som ersätter färjor i statens vägnät. Medel får användas till utgifter för kommunikationer till Holmön. Medel om minst 400 000 000 kronor får användas till utgifter för åtgärder för förbättrat vägunderhåll i landsbygd. Medel får användas till utgifter för drift och underhåll av anläggningar för nykterhetskontroll i hamnar.	Hög
1:2.1.2 <i>Bärighet och tjälsäkring av vägar</i> 1 241 967 tkr	Medel får användas till utgifter för åtgärder som leder till framkomlighet året runt för lätt trafik, full bärighet på broar och för näringslivet viktiga vägar, anpassning till upplåten last på för näringslivet viktiga vägar samt beläggning av grusvägar.	Hög
1:2.1.3 <i>Bidrag för drift av enskild väg</i> 1 272 716 tkr	Medel får användas till utgifter för utbetalningar i enlighet med förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. Medel om minst 118 000 000 kronor ska användas till utgifter för särskilda driftåtgärder för att förbättra de enskilda vägarnas funktion och bärighet exklusive färjor, bl.a. för tyngre fordon	Hög
1:2.2.1 <i>Drift, underhåll och trafikledning på järnväg</i> 12 026 114 tkr	Medel får användas till utgifter för trafikledning, drift, underhåll och reinvesteringar på det statliga järnvägsnätet. Medel får användas till utgifter för att kunna använda och samverka med det	Hög

Anslagspost/delpost tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
	<p>gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. Trafikverket ska betala 3 418 820 kronor till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som abonnemangsavgift för detta system. Beloppet ska betalas efter fakturering från MSB. Medel får användas till utgifter för betalning av kvalitetsavgifter till följd av avvikelser från, i tågplan och trafikeringsavtal, fastställt nyttjande av infrastrukturen som orsakats av Trafikverket. Medel får användas till utgifter för att betala Polismyndighetens kostnader för eftersök av vilt som varit inblandat i sammanstötning med spårbundna fordon, liksom polisens administrations- och faktura-hanteringskostnader för detta. Polismyndigheten ska löpande rekvirera medel från Trafikverket för polisens kostnader för eftersök av vilt vid olyckor med spårbunden trafik. Utbetalningar ska ske i enlighet med riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag i propositionen Eftersök av vilt vid sammanstötning med spårbundna fordon (prop. 2011/12:58, bet. 2011/12: MJU5, rskr. 2011/12:146). Medel får användas till utgifter för ersättning som betalas ut av Trafikverket i egenskap av infrastrukturförvaltare med stöd av gällande lagstiftning för järnvägstrafik. Medel om 87 000 000 kronor ska användas till utgifter för kompensation för godstransporter under 2019 enligt förordningen (2018:675) om miljökompensation för gods-transporter på järnväg. Medel om 200 000 000 kronor ska användas till utgifter för kompensation för godstransporter under 2020 enligt förordningen (2018:675) om miljökompensation för gods-transporter på järnväg. Medel upp till högst 500 000 kronor får användas för att administrera stödet. Medel upp till 47 200 000 kronor ska användas till utgifter för en ambitionshöjning avseende trygghets- och säkerhetsskapande åtgärder på järnvägsstationer. Medlen ska användas för fler stationsvärdar och en utökning av antalet stationer som har bevakning och kameraövervakning. Medel om minst 100 000 000 kronor ska användas till utgifter för att öka landsbygdens konkurrenskraft genom att främja spårbundna godstransporter i landsbygd.</p>	
<p>1:2.4 <i>Forskning och innovation</i> 310 691 tkr</p>	<p>Medel får användas till utgifter för forskning och innovation som följer av 2 § 7 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Trafikverket får tillämpa artikel 25 i Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget för bidrag till forskning och utveckling.</p>	<p>Medel</p>

Källa: Trafikverkets regleringsbrev 2020 och ESV:s bedömning.

3.3.3.3 Trafikverket (anslag 1:3)

Anslaget används för Trafikverkets förvaltningsutgifter. Från anslaget finansieras utgifter för ledning, ekonomiadministration, personaladministration, planering och uppföljning av verksamheten, övrigt verksamhetsstöd och intern utveckling till den del dessa aktiviteter inte är direkt hänförliga till kärnverksamhetens produkter och tjänster/prestationer. Därutöver används anslaget för administration av drift- och investeringsbidrag till icke statliga flygplatser och administration av trafikavtal.

Ändamål

I de ändamål som riksdagen beslutat anges utöver beskrivningen ovan att anslaget får användas för utgifter för en rad uppgifter till exempel för att samordna med branschaktörer och utbildningsanordnare när det gäller åtgärder som syftar till att avhjälpa brister i den långsiktiga kompetensförsörjningen inom infrastruktur- och transportsektorn, administration av statens miljöansvar inom det transportpolitiska området, modellutveckling och analys inom transportområdet samt för verksamhet rörande den långsiktiga infrastrukturplaneringen. ESV noterar att denna uppräknings skiljer sig från praxis i budgetpropositionen där ändamål för myndigheters förvaltningsanslag anges som att anslaget får användas för myndighetens förvaltningsutgifter vilka kan preciseras kortfattat. ESV uppmärksammar särskilt att flera av de uppgifter som anges i ändamålen för anslag 1:3 *Trafikverket* följer av Trafikverkets instruktionsenliga uppdrag att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen och verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Detta ryms i den inledande meningen under rubriken ändamål för anslag 1:3, att anslaget får användas för Trafikverkets förvaltningsutgifter. För Trafikverkets vidkommande anger emellertid riksdagen i ändamålet för anslag 1:3 att: ”*Från anslaget finansieras utgifter för ledning, ekonomiadministration, personaladministration, planering och uppföljning av verksamheten, övrigt verksamhetsstöd och intern utveckling till den del aktiviteter inte är direkt hänförliga till kärnverksamhetens produkter och tjänster/prestationer.*” ESV redovisar iakttagelser och analyserar finansiering av förvaltningsutgifter och kopplingen till redovisning av tillgångar i avsnitt 3.3 respektive 4.3. I detta avsnitt konstaterar ESV att anslagets ändamål skiljer sig från andra förvaltningsanslag på statsbudgeten. Gängse principer på statens budget är att förvaltningsanslag bär myndighetens namn samt att anslaget används för utgifter för de uppgifter som ingår i myndighetens verksamhet.²² I anslagsändamål anges vidare normalt vad som får finansieras med anslaget, inte vad som inte får finansieras med anslaget.

²² Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 6

Ökad precisering i regeringsbrev

Regeringen har beslutat om en anslagspost, Trafikverkets administration, för anslag 1:3. Posten disponeras av Trafikverket. Anslaget ändamål preciseras i villkoren för anslagsposten. I vissa villkor återfinns samma formuleringar som i de ändamål riksdagen beslutat. I tabell nedan redovisas de villkor regeringen beslutat för anslagsposten, de återges som de är formulerade i Trafikverkets regleringsbrev. I kolumnen längst till höger anges ESV:s bedömning av villkorens detaljnivå, låg, medel eller hög.

Tabell 4 Villkor anslagsposter anslag 1:3 Trafikverket

Anslagspost, tilldelade medel	Villkor	Detaljnivå
1:3.2 <i>Trafikverkets administration</i> 1 419 782 tkr	Medel får användas till utgifter för kostnader för ledning, ekonomiadministration, personaladministration, planering och uppföljning av verksamheten, övrigt verksamhetsstöd och intern utveckling till den del dessa aktiviteter inte är direkt hänförliga till kärnverksamhetens produkter och tjänster/ prestationer. Medel får användas till utgifter för administration av statens miljöansvar inom det transportpolitiska området. Medel får användas till utgifter för modellutveckling och analys inom transportområdet samt administrationen av trafikavtal. Medel får användas till utgifter för att betala medlemsavgift till följande europeiska intressegrupperingar (EEIG): GEIE des Utilisateurs d'ERTMS och European Initiative Linking Interlocking Subsystems (EULYNX). De kostnader som Trafikverkets medlemskap i de två organisationerna medför får inte överskrida 4 470 000 kronor per år. Medel får användas till utgifter för en översyn av hur laddinfrastruktur för person- och godstransporter längs större vägar kan främjas. Högst 5 000 000 kronor får disponeras för översynen. Medel får användas till utgifter för att samordna med branschaktörer och utbildningsanordnare när det gäller åtgärder som syftar till att avhjälpa brister i den långsiktiga kompetensförsörjningen inom järnvägssektorn. Anslagsposten får även användas för uppföljning av särskilda överenskommelser om transportinfrastrukturinvesteringar.	Hög

Källa: Trafikverkets regleringsbrev 2020 och ESV:s bedömning

3.3.3.4 Ersättning avseende icke statliga flygplatser (anslag 1:6)

Anslaget används för utgifter för att finansiera delar av driftunderskott vid kommunala och privata flygplatser som trafikeras av flyglinjer som upphandlas av staten. Anslaget får även användas till ökat driftsstöd till icke statliga flygplatser i Norrland. Vidare får anslaget användas för utgifter för att upprätthålla beredskap för samhällsviktiga transporter på vissa flygplatser. Anslaget får därutöver användas för viss ersättning till utförare av flygtrafiktjänst. De anslagsposter som Trafikverket disponerar inom ramen för anslaget är:

- Icke statliga flygplatser

- Flygtrafiktjänster
- Beredskapsflygplatser

3.3.3.5 *Trafikavtal (anslag 1:7)*

Anslaget används för utgifter för statens trafikavtal rörande transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik. Anslaget får användas för utgifter för tillfällig juridisk, ekonomisk eller annan expertis vid ingående av nya avtal samt för förvaltningsutgifter som är direkt hänförliga till trafikavtal. Anslaget får även användas till statligt tonnage för färjetrafiken till och från Gotland. Den anslagspost som Trafikverket disponerar inom ramen för anslaget är:

- Trafikavtal

3.3.3.6 *Från EU-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk (anslag 1:10)*

Anslaget får användas till utgifter för bidrag som EU inom området för Transeuropeiska nätverk (TEN) och enligt Fonden för ett sammanlänkat Europa, CEF. Det innebär att bidragen från EU betalas in på inkomsttitel och att Trafikverket tilldelas anslag för utgifterna som bidraget avser, det vill säga bidraget bruttofinansieras på budgeten. Principen om bruttofinansiering gäller även bidrag från EU-budgeten inom andra utgiftsområden. Den anslagspost som Trafikverket disponerar inom ramen för anslaget är:

- EU-stöd, TEN

3.3.3.7 *Trängselskatt i Stockholm (anslag 1:11)*

Anslaget används till investeringar i vägnätet i Stockholmsregionen som finansieras med överskott från trängselskatten. Anslaget används också till medfinansiering av tunnelbaneutbyggnaden. Därutöver används anslaget till investeringar och utbyte av utrustning i betalsystemet, samt till system- och administrationsutgifter för trängselskatten i Stockholm. Trafikverket disponerar två poster inom ramen för anslaget. Båda heter Trängselskatt Stockholm där den ena används till system- och administrationsutgifter och den andra används för investeringar.

3.3.3.8 *Trängselskatt i Göteborg (anslag 1:14)*

Anslaget används till finansiering av investeringar i kollektivtrafik, järnväg och väg i Göteborgsregionen. Därutöver används anslaget för investeringar och utbyte av utrustning i betalsystemet, samt för system- och administrationskostnader för trängselskatten i Göteborg. Trafikverket disponerar två poster inom ramen för anslaget. Båda heter Trängselskatt Göteborg där den ena används till system- och administrationsutgifter och den andra används för investeringar.

3.3.3.9 Sjöfartsstöd (anslag 1:15)

Anslaget används till att betala sjöfartsstöd. Den anslagspost som Trafikverket disponerar inom ramen för anslaget är:

- Sjöfartsstöd

3.3.3.10 Internationell tågtrafik (anslag 1:16)

Anslaget används till utgifter för av staten upphandlad tågtrafik från Sverige till destinationer i andra länder. Den anslagspost som Trafikverket disponerar inom ramen för anslaget är:

- Internationell tågtrafik

3.3.4 Sammanfattande iakttagelser

ESV konstaterar att det finns en asymmetri mellan de transportpolitiska målen riksdagen beslutat och flera av anslagsändamålen där de transportpolitiska målen är på en väsentligt mer aggregerad nivå. Länken mellan anslagsstyrning och styrningen av Trafikverkets verksamhet, exempelvis nationell plan, är otydlig. Nuvarande indelning i anslagsposter och de detaljerade villkoren i kombination med den otydliga kopplingen till övergripande styrning gör att ansatsen vid Trafikverkets bildande, att ge bättre förutsättningar för politiskt inflytande och politiska avvägningar, inte har fått tillräckligt genomslag i anslagsstyrningen. Nuvarande indelning i anslagsposter med tillhörande villkor inte främjar ett effektivt genomförande av verksamheten i linje med beslutade mål, exempelvis begränsas möjligheterna att arbeta med ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Samma ändamål avseende forsknings- och innovationsinsatser återfinns under både anslag 1:1 och 1:2 och samma villkor avseende det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel återfinns under två olika anslagsposter under anslag 1:2. Att samma verksamhet eller uppgifter finansieras med olika anslag eller anslagsposter leder enligt ESV till en otydlig styrning.

ESV noterar vidare att vare sig resultat eller anslagsutfall avseende de mer detaljerade ändamål riksdagen beslutat för de anslag Trafikverket disponerar redovisas i budgetpropositionen eller i årsredovisning för staten. Styrningen blir därmed otydlig och svag.

ESV anser inte att nuvarande ändamål för anslagen 1:1 och 1:2 tydligt uttrycker befogenhet att finansiera förvaltningsutgifter. Denna befogenhet uppfattar ESV ges i ändamålsformulering för anslag 1:3. Där framgår det att utgifter av förvaltningskaraktär får finansieras av anslaget till den del det inte är aktiviteter hänförliga till kärnverksamhetens produkter och tjänster. Denna styrning skiljer sig från gängse principer för styrning av förvaltningsutgifter. ESV konstaterar vidare att

formuleringarna i anslagens ändamål och villkor avseende befogenhet att disponera sakanslag för förvaltningsutgifter inte är konsekventa mellan anslagen.

ESV bedömer att det finns en bristande helhetssyn i styrningen. De många och detaljerade ändamålen och villkoren för anslagen bidrar till detta.

3.4 Förvaltningsutgifter och utgifter för sakändamål

I följande avsnitt gör vi en fördjupning av den finansiella styrningen av förvaltningsutgifter. ESV beskriver grundläggande principer för indelningen i och hanteringen av förvaltningsutgifter respektive utgifter för sakändamål i den finansiella styrningen. Vi belyser särskilt indelningen i och hanteringen av utgifter inom investeringsområdet.²³ Därefter redovisar vi hur utgifterna delas in och hanteras i den finansiella styrmodell som tillämpas vid Trafikverket. I en avslutande del beskriver vi hur förvaltningsutgifter sorterar inom några andra myndigheter som hanterar samhällsinvesteringar.

3.4.1 Förvaltningsutgifter och andra utgifter i statlig verksamhet

I budgetpropositionen för 2021 skrev regeringen att begreppet förvaltningsutgifter är ett formellt begrepp som används i flera olika sammanhang i staten, bland annat i budgetlagen, anslagsförordningen, inom ramen för pris- och löneomräkningen och vid avgränsningen av anslagsändamål. Indelningen är alltså grunden för stora delar av den finansiella styrningen i staten, exempelvis regler för redovisning mot anslag, styrning av investeringar, anslagssparande respektive anslagskredit och bemyndigande att ingå åtaganden för staten med utgifter senare budgetår.

Trots detta konstaterar ESV att det inte finns en enkel och entydig definition av begreppet förvaltningsutgift. Det som avgör om en utgift är att beteckna som en förvaltningsutgift är en kombination av utgiftens karaktär och hur den hanteras i styrningen. Av ESV:s föreskrifter till anslagsförordningens 12 § framgår att förvaltningsutgifter i huvudsak avser kostnader som redovisas i myndighetens verksamhetsavsnitt. I den tidigare anslagsförordningen benämndes de nuvarande förvaltningsutgifterna ”utgifter i den egna verksamhet” vilket tydliggör en inriktning på den statliga organisationens verksamhet.²⁴ Anslagsförordningens skrivning innebär först och främst att transfereringar inte är en del av förvaltningsutgifterna. Skrivningen anger vidare att det finns undantag, det vill säga att utgifter som redovisas i verksamhetsavsnittet inte behöver vara förvaltningsutgifter. Detta gäller i huvudsak samhällsinvesteringar. Det framgår av övriga delar av regelverket som utgår från indelningen förvaltningsutgifter och övriga utgifter.

²³ Med investeringar avser ESV tillgångar som redovisas i myndighetens balansräkning samt därtill hörande kostnader.

²⁴ I och med att det bara var begreppet som ändrades kan det användas för att belysa innehållet i det nya begreppet.

I budgetlagen utgår reglerna för anslagsredovisningen från indelningen i utgifter för transfereringar, förvaltningsutgifter respektive övriga utgifter. Det finns tre grunder för hur utgifter kan redovisas på statens budget, kostnadsmässig grund (förvaltningsutgifter), kassamässig grund (utgifter för transfereringar) och utgiftsmässig grund (övriga utgifter).

I 12 § anslagsförordningen reglerar regeringen hur redovisning mot anslag ska ske. Där framgår att övriga utgifter ska redovisas det budgetår som utgifterna hänför sig till, samt att utgifter för anskaffning av tillgångar ska redovisas mot anslag med ett belopp som motsvarar anskaffningsvärdet. Skrivningen avser de anläggningstillgångar som vid anskaffningen ska finansieras med anslag enligt 2 kap. 6 § kapitalförsörjningsförordningen, det vill säga normalt samhällsinvesteringar som till exempel infrastrukturella investeringar.²⁵ I avsnitt 3.2 framgår att anskaffningsvärdet kan omfatta utgifter för personalkostnader, vilka också anses ingå i förvaltningsutgifter.

När regelverket för anslagsredovisningen kombineras med det som framgår av 6 kap. 2 § budgetlagen tydliggörs kopplingen mellan riksdagens delegering och förvaltningsutgifter ytterligare. Där framgår att regeringen får göra sådana åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredställande, som att exempelvis anställa personal (det generella bemyndigandet). Övriga åtaganden kräver ett särskilt bemyndigande, ett så kallat beställningsbemyndigande. ESV uppfattar att med löpande verksamhet avses framtida förvaltningsutgifter.²⁶

ESV kan konstatera att regelverket för investeringar medger särskilda förutsättningar för utgifter som hör till den statliga verksamheten eller förvaltningen. Som framgår i avsnitt 3.2 beror indelningen i samhällsinvesteringar och verksamhetsinvesteringar på den finansiella styrningen. Utgångspunkten är att investeringar som får finansieras av den generella låneramen och som får användas för investeringar i statens verksamhet, är verksamhetsinvesteringar. Förvaltningsutgifter som är hänförbara till anskaffning av verksamhetsinvesteringar kan lånefinansieras och påverka anslaget i takt med att avskrivningskostnader uppkommer. I kapitalförsörjningsförordningen framgår att infrastrukturella anläggningstillgångar, som väg- och järnvägsanläggningar, krigsmateriel och befästningar, konst- och kulturföremål samt naturmiljöstillgångar inte betraktas som anläggningstillgångar som används i verksamheten. De ska därför inte finansieras med den generella låneramen och är därmed klassificerade som samhällsinvesteringar, de utgifter som aktiveras som en

²⁵ Skrivningen omfattar också de tillgångar som enligt anslagsvillkor eller annat regeringsbeslut vid anskaffningen ska finansieras med anslag trots att de är verksamhetsinvesteringar i och med att beslut fattats av regeringen.

²⁶ Regeringen har dock i vissa fall tydliggjort vilka åtaganden som myndigheter får göra, till exempel när det gäller lokaler (förordningen om myndigheters lokalförsörjning) och leasing (2 kap. kapitalförsörjningsförordningen).

del av samhällsinvesteringens anskaffningsvärde ska redovisas mot anslag utgiftsmässigt.

Enligt tidigare beskrivning är kostnader i myndighetens löpande verksamhet definierade som förvaltningsutgifter. I den mån dessa utgifter ska ingå i anskaffningsvärdet för en samhällsinvestering ska de dock klassificeras som en utgift för sakändamål i form av samhällsinvestering de ska då redovisas utgiftsmässigt. Därutöver finns investeringsrelaterade förvaltningsutgifter. Dessa ingår inte i anläggningstillgångens värde. Samtliga tre kategorier återfinns i Trafikverkets organisation. I denna delrapport benämner vi dessa utgifter för förvaltningskostnader.

3.4.2 Finansiering av utgifter för förvaltningsändamål

Även anslagsmodellen som infördes i början av 1990-talet utgår från indelningen förvaltningsutgifter respektive andra utgifter. Idag finns endast en anslagstyp som benämns ramanslag men reglerna om finansiella villkor skiljer sig åt mellan anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter och andra anslag. I praktiken går det därför att säga att det finns två huvudtyper av ramanslag: anslag för förvaltningsändamål (förvaltningsanslag) och anslag för sakändamål (sakanslag). Förvaltningsanslag är anslag som finansierar statliga myndigheters förvaltningsutgifter, det vill säga den löpande driften av verksamheten i form av utgifter för personal, lokaler, verksamhetsinvesteringar, kontorsutrustning och övrig förvaltning. Med utgångspunkt i förvaltningsanslaget är det möjligt att få en uppfattning om myndighetens storlek och kostnaden för att genomföra myndighetens uppdrag. Det vanligaste är att förvaltningsanslag benämns med den aktuella myndighetens namn. De flesta förvaltningsanslag räknas årligen upp genom pris- och löneomräkning (PLO). Sakanslag används normalt för andra typer av utgifter, till exempel transfereringar och samhällsinvesteringar. Kategoriseringen av utgifter beror dock inte på vilket anslag som finansierar utgiften. Om förvaltningsutgifter finansieras med sakanslag är de fortfarande förvaltningsutgifter på samma sätt som att utgifter för samhällsinvesteringar alltid kommer vara just detta oberoende av vilket anslag som används för att finansiera dessa. Eftersom kostnader för myndighetens förvaltning kan ingå i anskaffningsvärdet för en samhällsinvestering kan kostnader för förvaltningen därmed vara utgift för samhällsinvestering istället för förvaltningsutgift. Det gäller exempelvis vissa utgifter för personal. Då kommer kostnaden i resultaträkningen reduceras och flyttas till anskaffningsvärde för tillgången i balansräkningen och blir därmed en utgift för en samhällsinvestering.

Frågan om indelningen i sakanslag och förvaltningsanslag har hanterats i riksdagen vid ett flertal tillfällen. ESV konstaterar att dessa resonemang i huvudsak har fokuserat på finansiering av transfereringar respektive tillhörande förvaltningsutgifter. Av vad ESV kunnat se har avgränsningen i förhållande till

samhällsinvesteringar endast belysts i budgetpropositionen för 2021 då avseende Försvarsmaktens materielförsörjning. ESV anser att det trots vissa olikheter i huvudsak är samma principiella grunder som skrivningarna utgår från.

I betänkande 2006/07:FiU20 angav utskottet att huvudprincipen är att förvaltningsutgifter ska hållas åtskilda från andra utgifter och att dessa ska anvisas på olika anslag. Utskottet konstaterade att Riksdagsutredningen använde sig av begreppen förvaltningsanslag respektive sakanslag i början av 1990-talet i samband med att förslaget till ny indelning av statens budget i utgiftsområden föreslogs. En tanke med indelningen var att verksamhet och administration skulle hållas åtskilda, och den terminologi som användes var förvaltningsanslag och sakanslag. Utskottet ansåg att det är önskvärt att medel som avser förvaltning (administration, löner, hyror etc.) i största möjliga mån hålls åtskilda från medel som anvisas för att ge bidrag (stöd, transfereringar etc.) till en viss verksamhet. Ett sätt att göra detta är att anvisa dem på separata anslag. Detta är också huvudprincipen i budgeten, och den tillämpas för den allt övervägande delen av anslagen. Utskottet skrev att ambitionen att dela upp administrativa och andra utgifter på skilda anslag inte innebär något absolut krav, det kan tänkas finnas fall när gränsen mellan vad som är förvaltning respektive sakverksamhet inte är given.

Regeringen skrev i budgetpropositionen för 2007 att en viktig utgångspunkt är att anslag för förvaltningsändamål och anslag för transfereringar med mera ska hållas åtskilda. En sådan åtskillnad underlättar styrningen av förvaltningen och anslagens ändamål blir tydligt för såväl riksdagen som regeringen. En strävan är därför att sakanslag inte bör belastas med förvaltningsutgifter. Samtidigt ger ett sådant synsätt möjlighet att i vissa fall låta myndigheters administration av utbetalningar av transfereringar belasta berört sakanslag. Regeringen informerar i så fall riksdagen om sådana avsteg i anslutning till beskrivningen av anslagens ändamål i budgetpropositionen eller i den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2021 att det sedan flera år tillbaka är praxis i budgetpropositionen att ändamålet för myndigheternas förvaltningsanslag anges som att anslaget får användas för myndighetens förvaltningsutgifter. Det ger en tydlig avgränsning av förvaltningsanslag i förhållande till sakanslag och innebär att man kan undvika långa uppräknningar av anslagens användningsområde som riskerar att bli både svåröverskådliga och bristfälliga.

ESV konstaterar att inriktningen är att anslag som inte är förvaltningsanslag normalt inte ska användas för att finansiera förvaltningsutgifter. Syftet är att hålla budgeten transparent och tydlig samt att underlätta styrningen av förvaltningen. För att frågå

denna princip krävs att regeringen i samband med redovisningen av anslagets ändamål föreslagit ett sådant avsteg till riksdagen.²⁷

3.4.3 Trafikverkets förvaltning finansieras från flera anslag

Inom Trafikverket finns förvaltningsutgifter, samhällsinvesteringar och transfereringar. Med samhällsinvesteringar avser ESV även utgifter för vidmakthållande av befintliga samhällsinvesteringar. Kostnaden för myndighetens förvaltning (förvaltningskostnaden) omfattar både förvaltningsutgifter och myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar. Förvaltningskostnader uppstår i hela Trafikverket och på olika nivåer inom organisationen. Finansieringen sker från olika anslag beroende på vad det är för slags verksamhet och i vilken del av organisationen som den utförs.

Trafikverket delar in förvaltningskostnaderna i administrativa kostnader respektive direkta kostnader i till exempel investerings- eller vidmakthållandearbetet. Direkta förvaltningskostnader finansieras med det anslag som finansierar övriga direkta utgifter i den specifika verksamheten. Administrationen delas in i trafikverksgemensam administration respektive egen administration.

Trafikverksgemensam administration är enligt Trafikverket styrande och stödjande verksamhet av administrativ karaktär som inte direkt kan hänföras till operativ verksamhet. Grundprincipen för att verksamheten ska klassas som trafikverksgemensam administration är att arbetet riktar sig mot hela Trafikverket. Trafikverksgemensam administration samt egen administration inom centrala funktioner, Verksamhetsområde planering samt på verksamhetsområdes- och avdelningsnivå inom övriga verksamhetsområden finansieras av anslag 1:3 *Trafikverket*.

Egen administration är ledning, intern kommunikation, planering och uppföljning, kompetensutveckling, personalhantering och samverkan samt fackligt arbete för medarbetare och chefer i den operativa verksamheten. Den egna administrationen finansieras av anslag 1:3 när det gäller centrala funktioner på verksamhetsområdes- och avdelningsnivå. Egen administration på enhets-, sektions-, och gruppnivå inom verksamhetsområdena Investering, Underhåll, Stora Projekt och Nya stambanor finansieras inte av anslag 1:3 utan av det anslag där personalen redovisar sin arbetade tid vilken är direkt hänförlig till investering eller vidmakthållande. Trafikverket anser att egen administrativ verksamhet på enhetsnivå eller lägre organisatorisk nivå hos vissa delar i organisationen ligger så nära den operativa verksamheten att den ska finansieras på samma sätt som den verksamhet den leder/stödjer.²⁸ Det påslag för

²⁷ Cirkulär Fi 2020:1

²⁸ Detta gäller för Investering, Trafikledning och Underhåll.

personalens arbetsplats som exempelvis lokaler, utrustning och it som vi har beskrivit i avsnitt 3.2 påförs också som tillägg till de direkta personalkostnaderna och finansieras därmed också av det anslag där personen lägger sin tid och fördelas på de projekt där personen redovisar sin tid.

Under 2019 omfattade Trafikverkets totala förvaltningskostnader omkring 12 miljarder kronor. Det är alltså kostnaden för Trafikverkets organisation. I Bilaga 2 finns redovisat hur dessa fördelade sig på de olika anslagen som myndigheten disponerar. I tabell 5 finns ett utdrag ur bilagan som visar hur Trafikverkets kostnader för personal fördelade sig på de olika anslagsposterna, vi noterar att beloppen inte bara omfattar administrativa kostnader²⁹.

Tabell 5 Fördelning av Trafikverkets personalkostnader per anslagspost

Anslag (tkr)	Personalkostnader	Utfall 2019
1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur		
1:1 ap 6 Investeringar i regional plan	247 089	2 909 003
1:1 ap 7.1 Räntor och återbetalning av lån för vägar		274 547
1:1 ap 7.2 Räntor och återbetalning av lån för järnvägar		1 544 816
1:1 ap 9 Civilt försvar	9 067	13 097
1:1 ap 10.1 Väginvesteringar	139 880	3 748 209
1:1 ap 10.2 Järnvägsinvesteringar	638 081	10 170 546
1:1 ap 10.3 Sjöfartsinvesteringar	3 284	241 961
1:1 ap 10.4 Luftfartsinvesteringar		49 462
1:1 ap 11.1 Trimning, effektivisering, miljöinvesteringar	173 983	2 765 947
1:1 ap 11.2 Stadsmiljöavtal	2 253	579 388
1:1 ap 12.1 Planering, stöd och myndighetsutövning	797 310	1 232 034
1:1 ap 12.2 Forskning och innovation	16 539	300 848
1:1 ap 12.3 Bidrag till Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet		499 785
1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur		
1:2 ap 1.1 Drift och underhåll av vägar	793 796	11 281 413
1:2 ap 1.2 Bärighet och tjälsäkring av vägar	40 896	1 121 207
1:2 ap 1.3 Bidrag för drift av enskild väg		1 197 843
1:2 ap 2.1 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg	2 164 589	9 778 958
1:2 ap 4 Forskning och innovation	23 761	232 355
1:3 Trafikverket		
1:3 ap 2 Trafikverkets administration	1 045 652	1 413 462
1:6 Ersättning avseende icke statliga flygplatser		
1:6 ap 1 Icke statliga flygplatser		133 101
1:6 ap 2 Flygtrafiktjänster		6 156
1:6 ap 3 Beredskapsflygplatser	4	8 988

²⁹ I beloppen ingår inte påslaget.

1:7 Trafikavtal		
1:7 ap 1 Trafikavtal	4	999 263
1:10 Från EU-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk		
1:10 ap 5 EU-stöd, TEN	283	114 220
1:11 Trängselskatt i Stockholm		
1:11 ap 3 Trängselskatt i Stockholm - del till TRV	882	26 960
1:11 ap 6 Trängselskatt i Stockholm - del till TRV	111 776	2 554 419
1:11 Trängselskatt i Göteborg		
1:14 ap 1 Trängselskatt i Göteborg - del till TRV	362	17 649
1:14 ap 2 Trängselskatt Göteborg - del till TRV		488 284
1:15 Sjöfartsstöd		
1:15 ap 1 Sjöfartsstöd		1 564 463
Summa	6 209 491³⁰	55 268 384

Källa: Trafikverket

Som framgår av tabellen finansierar Trafikverket sina personalkostnader från flera av de anslagsposter/delposter som myndigheten har dispositionsrätt till. Totalt uppgick de personalkostnader som finansieras från 1:1 och 1:2 till drygt 5 miljarder kronor under 2019, eller 81 procent av myndighetens totala anslagsfinansierade personalkostnader på 6,2 miljarder kronor. Under 2019 finansierade anslag 1:3 *Trafikverkets administration* 17 procent av myndighetens personalkostnader, ca 1 miljard kronor.

Av Trafikverkets utgifter för lokalhyror under 2019 finansierades 119 miljoner kronor av anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och 135 miljoner kronor av anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* medan utgifter för lokalhyror som finansieras av anslag 1:3 *Trafikverket* uppgick till 35 miljoner kronor³¹. Som framgår i avsnittet om Trafikverkets anslagsstruktur finns inte någon begränsning av kostnaderna för Trafikverkets förvaltning angivna i anslagens villkor.

3.4.4 Styrning av övriga myndigheter med anslagsfinansierade samhällsinvesteringar

ESV kan konstatera att analyser och uttalanden om anslagsfinansiering och förvaltningsanslag i huvudsak fokuserar på transfereringsområdet, inte myndigheter som har utgifter för samhällsinvesteringar. Mot denna bakgrund har ESV inom ramen för uppdraget gjort en översiktlig genomgång av hur förvaltningskostnader

³⁰ Summan motsvarar de personalkostnader som redovisats direkt mot anslag. Därutöver finns personalkostnader som uppgår till betydande belopp i avgiftsfinansierad verksamhet.

³¹ Trafikverkets utgifter för 2019 som redovisas på s-kod 5011 Lokalhyror, utgifter, utomstatliga samt s-kod 5021 Lokalhyror mm, utgifter, inomstatliga.

hanteras inom andra statliga verksamhetsområden med anslagsfinansierade samhällsinvesteringar. Det område med störst likheter är försvarets materielförsörjning, därutöver har vi tittat på styrningen av Naturvårdsverket och Statens konstråd.

Inom försvarets materielförsörjning har Försvarets materielverk (FMV) sedan 2019 ett förvaltningsanslag för anskaffning av materiel till Försvarmakten. Därutöver finansierar anslaget indirekta förvaltningskostnader inom vidmakthållande. Anslaget är indelat i anslagsposter för direkta respektive indirekta kostnader, där de direkta ingår i Försvarmaktens investeringsplan. De direkta kostnaderna för vidmakthållande finansieras med avgifter som Försvarmakten betalar med sitt förbandsanslag, ett anslag som finansierar Försvarmaktens organisation. Direkta kostnader för vidmakthållande finansieras inom ramen för en anslagspost. ESV har i tidigare rapporter konstaterat att Försvarmaktens verksamhet inte går ut på att tillhandahålla och vidmakthålla samhällsinvesteringar varför en anslagsstruktur med denna indelning inte är motiverad.³² Sammanfattningsvis konstaterar ESV att inom vidmakthållande finansieras utgifter för samhällsinvesteringar och andra direkta kostnader i verksamheten med samma anslagspost medan indirekta förvaltningskostnader samt direkta förvaltningskostnader inom anskaffning i stort finansieras med FMV:s förvaltningsanslag. ESV bedömer vidare att modellen sannolikt är utformad för att möta kraven i den myndighetskonstruktion där FMV är ansvarig för anskaffning av försvarsmateriel till Försvarmakten.

Naturvårdsverkets verksamhet omfattar endast i viss utsträckning samhällsinvesteringar, skydd av värdefulla naturområden, och vi har i genomgången försökt att avgränsa oss till denna del av myndighetens verksamhet. Naturvårdsverket har ett förvaltningsanslag som finansierar myndighetens förvaltningsutgifter. För den del av myndighetens verksamhet som avser skydd av värdefulla naturområden disponerar Naturvårdsverket ett sakanslag där en anslagspost finansierar kostnader som avser förvärv och avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden. Anslagsposten får även användas för kostnader som avser värdering, förhandling och förrättning, kostnader för arbete, utredningar och inventeringar som ger underlag för skydd, förslag till utpekande till nätverket Natura 2000 samt sådana övriga kostnader och kostnader för visst arbete vid länsstyrelserna som hör samman med skydd av värdefulla naturområden. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2020 anges inte någon begränsning för hur stor del av anslagsposten som får disponeras för sådana kostnader.

Slutligen har vi tittat på hur förvaltningsutgifterna sorterar för Myndigheten statens konstråd. Vi konstaterar att myndigheten har ett förvaltningsanslag som ska

³² En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarmaktens investeringar. ESV 2015:47

finansiera myndighetens förvaltningsutgifter. Därutöver tilldelas Statens konstråd ett sakanslag som förutom utgifter för konstnärlig gestaltning av den gemensamma miljön får användas för utgifter för administration och genomförande av verksamheten, enligt regleringsbrevet framgår att anslagsposten under 2020 får belastas med högst 12 400 000 kronor för administration och genomförande av verksamheten.

3.4.5 Sammanfattande iakttagelse

Förvaltningsutgifter är utgifter för myndighetens organisation i form av personal, lokaler, it med mera som inte uppfyller kriteriet för att vara en samhällsinvestering. Förvaltningskostnader är kostnader för myndighetens organisation inklusive myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar. ESV konstaterar att det finns ett antal avvikelser mellan principer och praxis i övriga staten och hur förvaltningsutgifter sorteras på Trafikverkets anslag. De består i att utgifterna endast i begränsad omfattning finansieras på myndighetens förvaltningsanslag, att det inte är transparent hur förvaltningsutgifterna istället sorteras samt att anslagens ändamål inte tydligt anger hur förvaltningsutgifterna bör finansieras.

Sorteringen av förvaltningskostnaderna i anslag och anslagsposter framgår inte i nuläget inte av Trafikverkets budgetunderlag. Det innebär att riksdag och regering inte har förutsättningar att styra utvecklingen av dessa kostnader i beslut om budget respektive regleringsbrev.

ESV konstaterar att det inom samhällsinvesteringsområdet kan finnas skäl att finansiera förvaltningskostnader som är relaterade till investerings- eller vidmakthållandeverksamheten med sakanslag. Motivet är att det medger en effektivare styrning av verksamheten. Särskilt inom ramen för vidmakthållande där det finns större variation avseende om verksamheten genomförs i egen regi eller av extern leverantör. Enligt ESV:s bedömning bör en sådan styrning kompletteras av att regeringen använder andra styrmedel för att säkerställa tillräckliga förutsättningar att styra och följa upp förvaltningen.

3.5 Anslagsprognoser

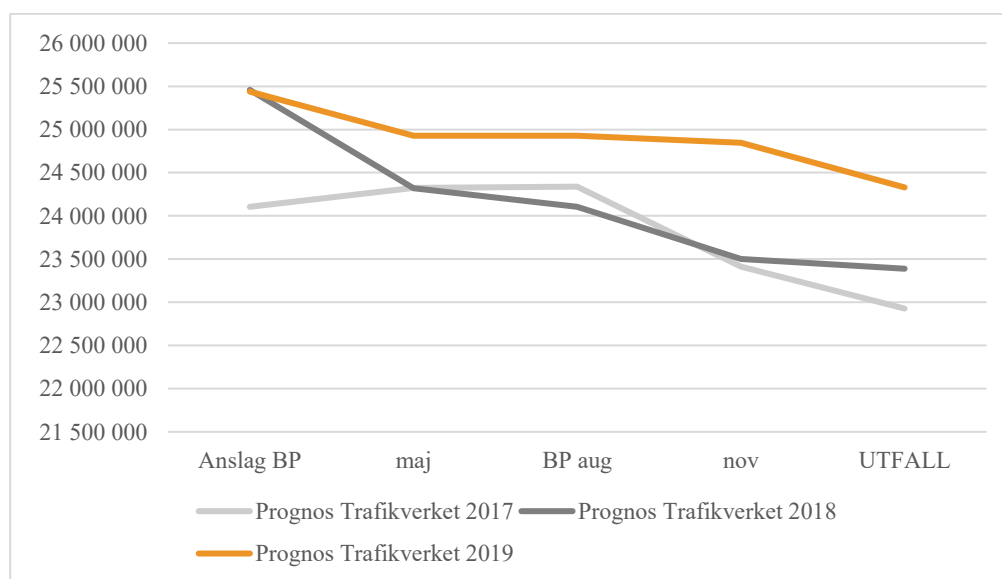
Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa prognoser över statens utgifter till riksdagen i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. De utgiftsprognoser som myndigheterna enligt sina regleringsbrev lämnar till Regeringskansliet är ett underlag för regeringens redovisning av prognoser till riksdagen. Prognoserna bidrar till regeringens beslutsunderlag för att kunna avgöra om det finns ett reformutrymme eller ett besparingsbehov. Prognoserna ska visa hur de faktiska utgifterna förhåller sig till de fastställda nivåerna på utgiftstaket och hur de offentliga finanserna utvecklas i förhållande till överskottsmålet. Utgiftsprognosen

för ett anslag är en bedömning av de faktiska utgifterna och ska avspegla den mest sannolika förbrukningen av anslaget, det vill säga hur bedömningen skiljer från början av budgetåret när prognosen ska vara att anslaget är förbrukat i enlighet med riksdagens och regeringens beslut.

3.5.1 Trafikverkets prognoser

ESV har analyserat Trafikverkets utgiftsprognoser för anslag 1:1 *Utveckling av statens infrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens infrastruktur* och 1:3 *Trafikverkets administration*. Analysen har omfattat prognoser myndigheten lämnat till Regeringskansliet i maj, augusti och november under perioden 2017 till 2019. Anslagen omfattar stora volymer varför även mindre procentuella avvikelser uppgår till betydande belopp. ESV konstaterar att för anslag 1:1 avviker utfall från anslagna medel med mellan 1,1 och 2 miljarder kronor eller mellan 5 och 9 procent under perioden 2017 till 2019. Myndighetens prognoser för anslaget har under denna tidperiod avvikit med mellan 100 miljoner och 1,4 miljarder kronor eller mellan 0,5 och 6 procent från årsutfallet under samma budgetår. Träffsäkerheten är av naturliga skäl högre vid årets sista prognostillfälle i november. Vid en genomgång av prognostillfällena under året är det tydligt att myndigheten i den prognos som lämnas i maj bedömer att anslagsutnyttjandet kommer att vara högre än den bedömning myndigheten gör vid prognostillfället i november och det som slutligen blir årets utfall. ESV konstaterar samtidigt att skillnaden mellan prognostillfällena i maj respektive augusti 2019 och utfall 2019 är lägre än skillnaden för 2017 och 2018. Detta illustreras i diagram 1 nedan.

Diagram 1 Prognos anslag 1:1 utveckling av statens transportinfrastruktur



Källa: Hermes.

3.5.2 Sammanfattande iakttagelse

Trafikverkets prognoser i början av året visar på att anslaget kommer förbrukas under budgetåret. Först i de senare prognoserna under året prognostiseras underskridanden av anslaget. Myndighetens prognoser är ett viktigt underlag för beslut om anslagssparande eller krediter och ESV uppfattar i Trafikverkets fall att det generellt sett verkar finnas en överskattning av produktionskapaciteten och att de förseningar som inträffar identifieras under året. Om det beror på okända parametrar eller att produktionsplaneringen inte har tillräckliga verktyg eller incitament har ESV inte haft utrymme att fördjupa inom ramen för denna delrapport.

3.6 Flexibilitet genom sparande och kredit

I följande kapitel redogör ESV för hur regelverk och riktlinjer för anslagssparande respektive anslagskredit ser ut och fungerar och hur anslagssparande respektive kredit utnyttjas på anslagen för utveckling och vidmakthållande av statens transportinfrastruktur.³³

Anslagssparande på anslag som avser förvaltningsutgifter får disponeras med tre procent av det tilldelade beloppet. Sparande på övriga anslag får endast disponeras efter särskilt beslut av regeringen. Regeringen prövar myndigheternas disposition av anslagssparande i anslutning till beslut om regleringsbrev. En utgångspunkt vid prövningen är att förekomst av sparande ska hållas under noggrann kontroll för att upprätthålla budgetdisciplin och kontroll av medelsförbrukningen under utgiftstaket. En hög flexibilitet i prövning av anslagssparande riskerar att göra det svårt för regeringen att prognostisera framtida anslagsutfall, regeringen skulle kunna hamna i en situation där den inte kan garantera att statens utgifter håller sig inom ramen för utgiftstaket. Vidare innebär anslagssparanden att den beslutade politiken inte genomförs i beslutad takt och att medel under det specifika budgetåret skulle ha kunnat vara disponibla för andra åtgärder. Prövningen av anslagssparande sker normalt per anslagspost och hur mycket sparande myndigheten disponerar anges per anslagspost i myndighetens regleringsbrev.³⁴

Anslagskredit syftar till att hantera oförutsedda händelser inom befintlig verksamhet. För anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter får myndigheter disponera en anslagskredit som uppgår till tre procent av det tilldelade beloppet. För övriga anslag beslutar regeringen särskilt om kreditens storlek. Anslag som inte avser förvaltningsutgifter eller är regelstyrda har normalt ingen kredit. Hur stor kredit myndigheten disponerar anges per anslagspost i myndighetens regleringsbrev. Regeringen har möjlighet att tilldela en anslagskredit på upp till tio procent men som

³³ De finansiella styrverktygen anslagskredit och anslagssparande regleras i budgetlagen 3 kap. 8 respektive 10 §§ samt i anslagsförordningen (2011:223) 6, 7 och 8 §§.

³⁴ Cirkulär nr Fi 2019:3, s 14

regel medges inte så hög kredit i årets ursprungliga regleringsbrev. En anslagskredit är tillfällig och förutsätts bli reglerad under efterföljande år.³⁵

Anslagskrediten för anslagsposterna på anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* respektive 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* under perioden 2015 till 2019 underskrider aldrig tre procent och på flera anslagsposter överstiger den tre procent.³⁶ Under övriga villkor anges emellertid att myndigheten för att hantera produktionsvariationer i projekt som löper över flera år disponerar anslagskredit på anslagsposterna Större investeringar i nationell plan, Övriga investeringar, Investeringar i regional plan och övriga investeringar under anslag 1:1 med den fördelning på anslagsposter/delposter Trafikverket finner lämpligt. Detta gäller under förutsättning att summan av i regleringsbrevet angiven kredit på de aktuella anslagsposterna/delposterna inte överskrids. För anslag 1:2 får Trafikverket, för att hantera oförutsedda händelser i den löpande underhållsverksamheten och produktionsvariationer i reinvesteringsprojekt som löper över flera år, disponera angiven anslagskredit med den fördelning på anslagsposter som Trafikverket finner lämplig. Detta gäller exklusive anslagspost 4 Forskning och innovation och under förutsättning att summan av anslagskrediterna för de aktuella anslagsposterna inte överskrids.

Flera faktorer gör att hanteringen avviker från de ovan beskrivna allmänna riktlinjerna för anslagskredit. Anslag som inte är regelstyrda eller avser förvaltningsutgifter har normalt inte någon anslagskredit, krediten för vissa poster överstiger tre procent och myndigheten har själv mandat att omfördela kredit mellan anslagsposter. Vidare ger möjligheten att omfördela anslagskredit mellan anslagsposter på anslagen för utveckling respektive vidmakthållande Trafikverket en större flexibilitet att utnyttja anslagskredit än vad som är praxis eftersom kredit i normalfallet beslutas per anslagspost. ESV noterar även att det för några av de poster där krediten överstigit tre procent samtidigt har funnits större anslagssparanden.³⁷

I de finansiella villkoren i Trafikverkets regleringsbrev anges disponibelt anslagssparande och anslagskredit per anslagspost. Trafikverket disponerar 13 anslagsposter och delposter på anslag 1:1. För tre av posterna/delposterna anges i regleringsbrevet att myndigheten får disponera tre procent av anslagssparandet, för resterande tio delposter får Trafikverket disponera allt anslagssparande. Flera av delposterna har anslagssparande som överstiger 20 procent för samtliga år under perioden 2015-19. Regeringen har dragit in större anslagssparanden för fyra

³⁵ Cirkulär nr Fi: 2019:3, s 39.

³⁶ Till exempel Investeringar i regional plan, anslag 1:1, Större investeringar i nationell plan, anslag 1:1, Trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar, anslag 1:1, Drift och underhåll av vägar, anslag 1:2 samt Drift, underhåll och trafikledning på järnväg, anslag 1:2.

³⁷ Investeringar i regional plan, anslag 1:1, Väginvesteringar, Sjöfartsinvesteringar och Luftfartsinvesteringar i ap Större investeringar i nationell plan, anslag 1:1.

delposter 2018.³⁸ Även efter dessa indrag uppgår sparandet på tre av de aktuella delposterna till över tio procent av anslagna medel för året. Regeringen gjorde även 2016 indrag av sparande på två delposter, det var då mindre belopp som drogs in. Normalt överförs Trafikverkets anslagssparande till följande år. ESV har inte uppfattat att Trafikverket gör någon formell hemställan där skäl till varför utgående överföringsbelopp bör få disponeras presenteras.

ESV konstaterar att det i Trafikverkets verksamhet kan uppkomma omständigheter utanför myndighetens kontroll som kan leda till ändrad produktionstakt. Ändrad tidplan i enskilda större projekt kan leda till att anslagna medel för ett visst år inte kan utnyttjas och att ett stort anslagssparande uppstår. Ändrad tidplan på grund av ett effektivare genomförande av projekt än planerat kan leda till en högre anslagsbelastning än planerat vilket i sin tur kan leda till behov av att nyttja anslagskredit. Trafikverkets uppfattning är att anslagssparandet bör få disponeras för att myndigheten ska kunna hantera den osäkerhet som enligt myndighetens mening är förknippad med verksamheten. Myndigheten menar att större sparanden och behov av att utnyttja kredit skulle kunna undvikas om indelningen i anslagsposter och delposter var mindre detaljerad.

Utöver de skäl som följer av verksamhetens natur uppfattar ESV att skälen till den avvikande hanteringen av sparanden och krediter är synen att verksamheten styrs av nationell plan för transportinfrastruktur 2018-29 och de årliga anslagen ses som delar av planens totala finansiering. Trafikverket utgår i sin planering från den indikativa årliga medelstildelning som planeras vid beslut om fastställelse av nationell plan. Om anslag ökas eller minskas i relation till denna planering hanteras det bland annat med sparande och kredit. Sparande som uppstår ses snarast som ändrad periodisering där genomförandet sker i en långsammare takt än riksdag och regering avsett när anslagen beräknats och anvisats.

Bland de delposter där Trafikverkets anslagssparande uppgått till betydande belopp märks även utgifter som inte påverkas av produktionstakten i Trafikverkets projekt nämligen räntor och återbetalning av lån för vägar respektive järnvägar. Under perioden 2015 till 2019 uppgick anslagssparandet på delpost för räntor och återbetalning av lån för vägar till mellan 23 och 129 procent samt på delpost för räntor och återbetalning av lån för järnvägar till mellan 21 och 113 procent av tilldelade medel. Här har ESV uppfattat att sparandet beror på att den ränta som ligger till grund för beräkningen av anslagspostens storlek angavs redan när Trafikverket gavs i uppdrag att ta fram underlag för nationell infrastrukturplan. Nivån på räntan har inte omprövats i anslutning till att planen senare beslutats av

³⁸ Anslag 1:1, delposter räntor och återbetalning av lån för vägar, räntor och återbetalning av lån för järnvägar, stadsmiljöavtal samt planering, stöd och myndighetsutövning.

regeringen och nivåer på anslag och dess underindelning beräknats. Anslagsposten räntor och återbetalning av lån uppgår till knappt 2,5 miljarder kronor varför även mindre avvikelser mellan faktisk ränta och kalkylränta leder till att betydande anslagssparande ackumuleras när den faktiska räntan är lägre än beräknad ränta.

För anslag 1:2 har anslagsutnyttjandet under den undersökta perioden legat närmare tilldelade medel än för anslag 1:1. Disponibelt anslagssparande har enskilda år varit högt men inte lika konsekvent eller med motsvarande belopp som för anslagsposterna på anslag 1:1. Däremot kan ESV konstatera att anslagskrediten för anslagsposten Bärighet och tjälsäkring av vägar utnyttjats i hög utsträckning.

3.6.1 Sammanfattande iakttagelse

ESV bedömer att villkoren för Trafikverkets nyttjande av anslagssparande och anslagskredit är flexibla i relation till de utgångspunkter som finns för regeringens styrning av sådana villkor. Detta motiveras av karaktären på Trafikverkets verksamhet där omständigheter utanför myndighetens kontroll kan leda till produktionsvariationer, ändrad tidplan i större enskilda projekt kan få stora konsekvenser för anslagsutnyttjandet. Under perioden 2015 till 2019 konstaterar ESV att stora anslagssparanden har byggts upp på anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*. ESV konstaterar att det under den aktuella perioden för anslag 1:1 för nästan samtliga anslagsposter/delposter handlar om underutnyttjande av tilldelade medel under en följd av år. ESV noterar att anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* inte har samma utveckling.

3.7 Hantering av ekonomiska åtaganden som ska anslagsfinansieras

I följande avsnitt redogör ESV för hur beställningsbemyndiganden regleras och fungerar samt hur Trafikverket hanterar beställningsbemyndiganden.

3.7.1 Reglering av beställningsbemyndiganden

I Regeringsformens 9 kap. 8 § regleras att regeringen inte utan riksdagens medgivande får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. I 6 kap. 1 och 2 §§ budgetlagen (2011:203) regleras vilka åtaganden regeringen får göra inom ramen för beställningsbemyndiganden. Regeringen äskar i budgetpropositionen om beställningsbemyndiganden för anslag där verksamheten förutsätter att myndigheter gör åtaganden som ska finansieras med framtida anslag. I regleringsbrevet fattar regeringen beslut om den bemyndiganderam en myndighet disponerar. I 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223) regleras att en myndighet för att ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter under följande budgetår behöver ha ett beställningsbemyndigande i sitt regleringsbrev. Däremot behöver myndigheterna inte ett beställningsbemyndigande för att ingå ekonomiska åtaganden som är nödvändiga

för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande, exempelvis framtida förvaltningsutgifter, (6 kap. 2 § budgetlagen, 17 § anslagsförordningen).

Bemyndigandet anger det högsta belopp som samtliga åtaganden som ännu inte infriats, såväl de som gjorts under året som tidigare gjorda, får uppgå till i slutet av budgetåret. Med ekonomiskt åtagande avses normalt ett avtal eller en utfästelse som är bindande, det vill säga ett åtagande uppkommer först när det finns ett avtal om en anskaffning. Ett internt beslut hos myndigheten är inte ett åtagande.

Finansutskottet angav hösten 2005 sin mening avseende beställningsbemyndiganden (bet. 2005/06:FiU1). Utskottet ansåg att en marginal mellan ram för beställningsbemyndiganden och utestående åtaganden som uppgick till närmare 9 miljarder kronor för samtliga bemyndiganden på statsbudgeten var ”påfallande högt”. Enligt utskottets mening bör begärd bemyndiganderam i huvudsak överensstämma med prognosen för utestående åtaganden. Andra aspekter som utskottet anser är principiellt viktiga är att enskilda bemyndiganden är bestämda till ändamål och belopp samt att förslaget till riksdagsbeslut är tidsbestämt med en sluttidpunkt. Det bör i beslutet även anges årliga beloppsgränser i de fall bemyndigandet är stort i relation till anslaget.

3.7.2 Trafikverkets beställningsbemyndiganden

Beställningsbemyndiganden är en förutsättning för att kunna hantera den verksamhet hos Trafikverket som sträcker sig flera år framåt i tiden. Trafikverket har beställningsbemyndiganden för sex anslag inom utgiftsområde 22 kommunikationer. Vid utgången av 2019 uppgick Trafikverkets samtliga utestående åtaganden till ca 174 miljarder kronor, eller 40 procent av totala utestående åtaganden på statsbudgeten. Av dessa avsåg knappt 133 miljarder kronor utestående åtaganden på anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*. De utestående bemyndiganden som redovisas i årsredovisningen för 2019 fördelar sig på drygt 6700 kontrakt. I tabellen nedan redovisas Trafikverkets beställningsbemyndiganden på anslag 1:1 och 1:2 under perioden 2015 – 2019.

3.7.2.1 *Differens mellan utestående åtaganden och tilldelad bemyndiganderam*

Av tabellen nedan framgår att differensen mellan utestående åtaganden och bemyndiganderam för anslag 1:1 vid årets slut har uppgått till mellan 9,9 och 28,1 miljarder kronor för perioden 2015 - 2019. Differensen mellan utestående åtaganden och tilldelad ram för beställningsbemyndiganden har, undantaget 1:2 år 2015, för bägge anslagen under perioden 2015 till 2019 varit 10 procent eller högre.

Tabell 6 Trafikverkets beställningsbemyndiganden för anslag 1:1 och 1:2, 2015–2019

<i>mnr</i>	Bemyndigande- ram	Utestående åtaganden	Differens ram - utestående åtaganden	Differens %	Nyttjandegrad %
Anslag	2019	2019-12-31	2019		
1:1	128 439, 7	108 875, 8	19 563, 9	15 %	85 %
1:2	29 246, 9	24 108	5 138, 9	18 %	82 %
	2018	2018-12-31	2018		
1:1	121 029	92 887, 6	28 141, 3	23 %	77 %
1:2	28 745	22 953, 9	5 791	20 %	80 %
	2017	2017-12-31	2017		
1:1	96 180	80 205, 6	15 974, 4	17 %	83 %
1:2	27 160	21 355	5 805	21 %	79 %
	2016	2016-12-31	2016		
1:1	91 600	79 670, 9	11 929	13 %	87 %
1:2	25 000	21 047, 3	3 952, 7	16 %	84 %
	2015	2015-12-31	2015		
1:1	94 800	84 906	9 894	10 %	90 %
1:2	17 648	17 463, 5	184, 5	1 %	99 %

Källa: Trafikverkets årsredovisning för 2015 till och med 2019 och ESV:s bearbetning.

Utöver de anslag som redovisas i tabellen ovan framgår av Trafikverkets årsredovisning att differensen mellan utestående åtaganden och tilldelad bemyndiganderam för anslag 1:11 *Trängselskatt Stockholm* samt anslag 1:14 *Trängselskatt Göteborg* är betydande under perioden 2015 till 2019. I årsredovisningen kommenterar Trafikverket skillnaden för anslag 1:11 och 1:14 och uppger att differensen beror på att avtal inte tecknats enligt planering för större projekt.

Trafikverket menar att orsaken till de stora differenserna mellan utestående bemyndiganden och tilldelad bemyndiganderam är verksamhetens karaktär med stora projekt där förskjutningar i tid får stora konsekvenser. Trafikverket uppger vidare att det nya systemstöd som införts för beställningsbemyndiganden ger bättre möjlighet att följa utfallet vilket kan ge bättre träffsäkerhet och lägre differenser mellan utestående bemyndiganden och tilldelad bemyndiganderam.

3.7.2.2 Trafikverkets hantering av beställningsbemyndiganden

Genomförande av nationell plan är styrande för Trafikverket vid äskande av bemyndiganderamar. I Trafikverkets regleringsbrev anges att fördelningen av bemyndiganden och inifrån åtaganden på anslagspost- och delpostnivå de olika åren endast är indikativ, det vill säga att myndigheten själv får fördela om bemyndiganden

mellan anslagsposter och delposter så länge anslaget totala bemyndiganderam inte överskrids. Trafikverket uppger att eftersom anslagsposter och delposter är beslutade på en väldigt detaljerad nivå är den flexibilitet de indikativa ramarna ger nödvändig. Om beställningsbemyndiganden i stället var beslutade per anslagspost/delpost skulle det leda till att myndigheten budgeterade med större säkerhetsmarginaler per post för att undvika att överskrida bemyndiganderamen. Därmed menar Trafikverket att differensen mellan utestående åtaganden och beslutad bemyndiganderam på anslagsnivå skulle bli större än idag.

Redovisning av bemyndiganden har till och med årsredovisningen för 2018 skett på anslagsnivå. Från och med årsredovisningen för 2019 görs redovisningen per anslagspost eller delpost. Myndigheten kommenterar underskridande där utestående åtaganden underskrider tilldelad ram om avvikelserna uppgår till minst 25 procent av bemyndiganderamen. Avvikelsen räknas på anslagsnivå, avvikelser på 20 procent och över på anslagspost eller delpost kommenteras inte.

Ett åtagande mot bemyndiganderamen uppstår hos Trafikverket när avtal tecknas som medför utgifter kommande budgetår. Samtliga avtal som medför utgifter som ska finansieras med anslag kommande år ska redovisas oavsett belopp. Bemyndiganden hanteras i ett särskilt systemstöd, BMR, som infördes 2019. BMR hämtar avtalssummor från en avtalsdatabas i inköpssystemet och i systemet finns även uppgift om ekonomiska utfall från ekonomisystemet. Informationen om utfall i systemstödet är emellertid inte fullständig varför det inte används för redovisning. Merparten av det som ligger i bemyndiganderamen kommer från Trafikverkets inköpssystem men det är möjligt att inteckna utrymme i bemyndiganderamen manuellt utan att ett avtal tecknats. Ett skäl till att inteckna utrymme manuellt utan koppling till avtal eller inköpssystem kan vara att bemyndigandet i vissa fall inte bygger på en upphandling utan på en överenskommelse med regioner eller kommuner.

Att tecknat avtal är en förutsättning för att bemyndiganderamen ska få intecknas är enligt Trafikverket väl känt av alla parter. Ansvarig verksamhetschef ska signera i systemstödet BMR att denne har gått igenom uppgifter avseende bemyndiganden och sett att uppgifterna är korrekta, inklusive att prognoser är rimliga. Denna rutin fanns även innan BMR infördes men i de excelfiler där bemyndiganden tidigare hanterades var uppgifterna mindre tillgängliga än i nuvarande systemstöd.

I sin granskning av Trafikverkets årsredovisning för 2019 gjorde Riksrevisionen iakttagelser kopplade till Trafikverkets redovisning av beställningsbemyndiganden.³⁹ Iakttagelserna avsåg felaktigheter i beräkningar och redovisning av bemyndiganden,

³⁹ Trafikverket hade åtgärdat iakttagelserna när årsredovisning för 2019 beslutades, Riksrevisionens synpunkter avsåg iakttagelser de gjort under sin granskning.

en felaktig redovisningsprincip som tidigare tillämpats. Riksrevisionen rekommenderade Trafikverket att stärka rutinerna kring hantering av bemyndiganden genom att säkerställa att riktlinjer och rutinbeskrivningar ger ett tillräckligt stöd vid upprättande av bemyndiganderedovisning samt utöka kvalitetssäkringen vid upprättande av årsredovisningen. Sedan 2020 görs centrala kontroller av samtliga bemyndiganden som avser kontrakt som överstiger 200 miljoner kronor. Därutöver görs stickprov. Vid kontrollen går man igenom att uppgifter är korrekta, att förändringar som gjorts är korrekta, att underlag finns och är transparenta etc.

Trafikverket beräknar bemyndiganden huvudsakligen i löpande priser där myndigheten för närvarande använder ett index som uppgår till två procent. I vissa större projekt används annan indexering beroende på avtalens utformning och det förekommer också att större projekt inte indexeras. Kortare kontrakt på upp till två år beräknas i fasta priser. Systemstödet (BMR) är inte styrande för val av indexeringsnivåer vid beräkning av löpande priser etc. utan denna hantering bygger i stor utsträckning på manuell hantering. Det faktum att Trafikverket tillämpar olika principer vid justering för inflation vid redovisning av utestående åtaganden var en annan del i Riksrevisionens kritik. ESV konstaterar att uppgifter i myndigheternas budgetunderlag ska anges i fast pris.⁴⁰ ESV jämför med hanteringen inom försvarets materielförsörjning där underlag om bemyndiganden lämnas i fasta priser.

Utestående åtaganden består utöver den del som avser utgifter för avtal eller överenskommelser om pågående och kommande projekt, av utgifter för lån som finansierat genomförda projekt, det vill säga framtida utgifter för räntor och amorteringar för de lånefinansierade samhällsinvesteringarna. Den del av utestående bemyndiganden som består av framtida utgifter för räntor och amorteringar styrs utöver det belopp lånet omfattar av vilken ränta Trafikverket betalar till Riksgäldskontoret som ställt ut lånet. I budgetpropositionen för 2016 anges att beräkningarna av framtida räntekostnader på upptagna lån som ingår i bemyndigandet differentieras beroende på vilket år som avses.⁴¹ I budgetpropositionen för 2017 och framåt anges att en långsiktig jämviktsränta som fastställts av den europeiska tillsynsorganisationen EIOPA används i beräkningar av bemyndiganderamar. Räntan har under åren 2017-2020 uppgått till 4,2 procent. I budgetpropositionen för 2021 används en ränta som uppgår till 3,75 procent. I Trafikverkets årsredovisningar för åren 2015 till 2019 anges att kalkylränta mellan 4,05 och 4,2 procent används vid beräkning av framtida räntekostnader för upptagna lån. För 2015-2019 har den ränta som fastställts av EIOPA använts medan ränta enligt nationell transportplan använts för 2019. I årsredovisningen konstaterar

⁴⁰ ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag anges att budgetunderlaget ska anges i prisnivå 0, som är det år som budgetunderlaget lämnas.

⁴¹ En kalkylränta på 2,10 procent, 3,30 procent, respektive 4,00 procent använts för åren 2016, 2017 respektive 2018. Från 2019 och framåt har en kalkylränta på 4,25 procent använts.

myndigheten att en ändrad räntenivå får betydande konsekvenser för beräkning av utestående åtaganden. Den genomsnittliga ränta som Trafikverket betalat under perioden 2015-2019 varierar mellan 0,8 och 1,1 procent, alltså väsentligt lägre än den ränta som använts för beräkning av framtida kostnader.

I andra verksamheter i staten används statens upplåningskostnad för att diskontera framtida skulder och åtaganden till dagens penningvärde, till exempel i statens utlånings- och garantiverksamhet. Om det är långa åtaganden där det inte finns några statsobligationer som har motsvarande löptid görs en uppskattning av statens upplåningskostnad.

3.7.2.3 *Skillnad mellan ingångna avtal och ingångna överenskommelser*

ESV konstaterar att de ingångna åtaganden som Trafikverket redovisar i sin bemyndiganderam dels består av åtaganden med grund i avtal som ingåtts med leverantör, dels åtaganden med grund i överenskommelse om medfinansiering med region eller kommun. Överenskommelsen innebär en bedömning av en kommande kostnad och ingås ofta lång tid innan upphandling genomförts och avtal tecknats med en leverantör. Överenskommelsen kan omfatta flera parter och ingås i flera steg. Tidpunkten för det faktiska genomförandet är ofta osäker. Sammantaget innebär detta att den del av Trafikverkets utestående åtaganden som avser överenskommelser med regioner och kommuner är svåra att beräkna och indexera.

3.7.3 Sammanfattande iakttagelse

ESV konstaterar vidare att Trafikverket på senare tid har vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra hanteringen av myndighetens bemyndiganden, vi kan dock inte bedöma om de har bidragit till några effekter i kvaliteten.

Av beskrivningen framgår att Trafikverket har en mer komplicerad hantering av beställningsbemyndiganden både än andra liknande statliga verksamheter och vad regelverket kräver. Komplexiteten består dels i att myndigheten gör inflationsbedömningar, dels att den ränta som används i beräkning av prognostiserade utgifter för lånefinansierade samhällsinvesteringar avviker från annan liknande hantering. Därutöver är det vanligt att det finns villkor i avtalet som kan medföra att ett redan befintligt åtagande kan behöva räknas om. Det gör att Trafikverket utan att ha befogenhet att påverka detta riskerar att ha stora avvikelser som kan vara både positiva och negativa.

En komplicerande faktor är de kommunala och regionala överenskommelserna som är svåra att beräkna. Eftersom åtaganden med kommuner och regioner är förknippade med större osäkerhet än den del som grundas på ingångna avtal bedömer ESV att om de ska ingå i beställningsbemyndigandena finns det skäl att överväga särredovisning av dessa åtaganden.

ESV konstaterar även att Trafikverkets åtaganden för räntor och amorteringar avser inomstatliga lån i Riksgälden varför redovisningen går utöver budgetlagens bestämmelser om att beställningsbemyndiganden redovisar det statliga åtagandet. ESV bedömer att det finns goda skäl för att inkludera dessa åtaganden i redovisningen då dessa kommer att behöva finansieras från framtida anslag. Samtidigt konstaterar ESV att det även i dessa fall kan vara lämpligt med särredovisning för att tydliggöra hur stor del av utestående åtaganden i bemyndiganderamen som avser inomstatliga åtaganden.

4 Analys

I detta kapitel analyserar vi olika alternativ till hur den finansiella styrningen kan utvecklas till att bli mer ändamålsenlig. Utgångspunkten är regelverk och allmänna principer samt de iakttagelser vi gjort och som beskrivs i kapitel 3.

ESV vill fästa regeringens uppmärksamhet på att de problem som framgår av iakttagelserna i huvudsak är av strukturell natur. Såvitt vi kan se agerar Trafikverket rationellt och med intentionen att få verksamheten att fungera väl inom ramen för den givna strukturen.

Kapitlet är indelat i tre avsnitt. I det första avsnittet analyserar vi hur Trafikverkets investeringsplan kan bli en länk mellan det ekonomiska planerings- och beslutssystemet som tillämpas för Trafikverkets investeringar och budgetprocessen. I det andra avsnittet analyserar vi hur Trafikverkets anslagsstyrning kan bli mer renodlad, tydlig och effektiv. I det tredje avsnittet går vi in på hur ESV anser att Trafikverkets förvaltningsutgifter bör sortera i den nya strukturen.

4.1 Utveckling av Trafikverkets investeringsunderlag till regeringen

Av ESV:s iakttagelser framgår att det idag inte finns någon tydlig koppling mellan den investeringsplan som Trafikverket lämnar i sitt budgetunderlag och det ekonomiska planerings- och beslutssystem som tillämpas inom transportområdet. Det leder till att regeringen får okoordinerade underlag om investeringar och vidmakthållande och att regeringen och riksdagen inte använder de styrverktyg som finns att tillgå på ett effektivt sätt. Hanteringen medför även onödig administration. Vi gör en jämförelse med försvarsområdet där investeringsplanen har utvecklats till ett integrerat styrdokument som används både i budgetprocessen och i det ekonomiska planerings- och beslutssystemet, där det senare i stort har samma utformning som inom transportinfrastruktur. Vi konstaterar även att investeringsplanen är en förordningsreglerad del av styrningen.

Trafikverket lyfter även utmaningen med att regeringens byggstartbeslut om investeringar drar ut på tiden. ESV konstaterar att det inom försvarsområdet, som använder ett motsvarande planerings- och beslutssystem med skillnaden att besluten genom koppling till investeringsplanen är en integrerad del i budgetprocessen, inte uppkommer liknande problem.

Mot denna bakgrund anser ESV att det finns skäl att pröva om inte delar av implementeringen inom förvarets materielförsörjning kan vara aktuella även inom transportinfrastrukturområdet.

I detta avsnitt analyserar vi de två alternativ vi ser till hur investeringsplanen i Trafikverkets budgetunderlag kan integreras med det planeringssystem som infördes för snart 10 år sedan. Målet är att åstadkomma en effektiv och transparent styrning där investeringsplanen blir länken mellan den planerings- och beslutsmodell som tillämpas och underlag som lämnas i budgetprocessen. I senare avsnitt kommer vi utveckla fler fördelar med en utvecklad investeringsplan som en del av riksdag och regeringens samlade styrning.

4.1.1 Integrera fastställande av nationell plan och byggstartprocessen i investeringsplanen

En möjlighet att integrera budgetprocessens underlag med det ekonomiska planerings- och beslutssystemet skulle vara att investeringsplanen blir en del av regeringens beslut om att fastställa nationell plan och därefter grunden för den årliga informationen om genomförande av nationell plan och regional plan. Ett huvudargument för det är att det skulle koordinera den årliga information som Trafikverket lämnar i budgetunderlaget och att den får en tydlig koppling till nationell plan. Användningen av investeringsplanen skulle tillföra en ökad transparens i genomförandet, prioriteringar inom anslagsposterna och förbättrade förutsättningar att följa upp åtgärder.

Investeringsplanens indelning i objekt och de utgifter som ska ingå, utöver de som regelverket anger, ska utgå från behov som finns i styrningen av den verksamhet som myndigheten bedriver. Det går alltså att anpassa investeringsplanstabellen till behoven i verksamheten, vilket även gjorts inom försvarsområdet.

För att investeringsplanen ska kunna ha denna roll anser ESV att utgifter samt objektindelning bör vara samma som i nationell plan. ESV konstaterar att informationen bör finnas inom Trafikverkets uppföljning och att skillnaden skulle vara att den sammanställs på årlig basis. ESV noterar att det idag finns åtgärder i investeringsplanen som inte ingår i nationell plan, detta följer av kraven att samtliga planerade anläggningstillgångar ska ingå. För att koordinera innehållet bör alternativet att ta in dessa i nationell plan prövas. Därutöver behöver även fortsättningsvis investeringar i regional plan ingå i investeringsplanen men inte i nationell plan.

Nationell plan innehåller inte som investeringsplanen någon årlig utfallsinformation utan endast totalbelopp. Genom att komplettera med investeringsplanen skulle det bli tydligt för riksdag och regering hur projekten genomförs över tid. Genom att relatera anslag och utfall till den verksamhet som ska bedrivas kopplas både anslag och prognoser tydligt till verksamheten. Idag är denna länk till budgetprocessen otydlig. Det skulle också ge förbättrade förutsättningar att hantera fluktuationer och att identifiera och hantera orsaker till förseningar eller fördröjningar i enskilda projekt.

I och med att det inte finns något som hindrar att komplettera med information i anslutning till tabellen är det även naturligt att integrera byggstartsbesluten med investeringsplanen. Det skulle i likhet med tillämpningen inom försvarets materielförsörjning kunna göras med en kolumn som tydliggör bemyndigande att besluta om byggstart eller vilka objekt som Trafikverket framställer om bemyndigande för. Därtill kan Trafikverket bifoga särskilda underlag per framställan. Genom att fastställa investeringsplanen skulle regeringen även fatta beslut om bemyndigande att besluta om byggstart.

Genom att koppla framställan om motsvarigheten till byggstartbeslut till investeringsplanen har processen för försvarets materielförsörjning åstadkommit en tydlig tidplan för Regeringskansliets beredning. I samband med regleringsbrevet fastställer regeringen investeringsplanen som även innehåller myndighetens bemyndigande att göra större investeringar. Det finns naturligtvis risker att beredningen inte kan slutföras ändå men den tydliga länken mellan regeringens beslut och tiden för genomförande, vilket speglas i investeringsplanen, medför ökad transparens kring grund för senareläggning. ESV bedömer att det leder till såväl ökade möjligheter som ökade incitament till att identifiera och åtgärda orsakerna till att beredningen drar ut på tiden.

När det gäller tidshorisonten skulle den kunna vara 12 år på samma sätt som nationell plan. ESV konstaterar emellertid att det i så fall finns en utmaning i att Trafikverket efter år 0 skulle behöva redovisa åtgärder utanför planperioden vilket riskerar att leda till diskussioner om prioriteringar och koordinering med många aktörer. Om investeringsplanen istället håller sig till den 6-åriga tidshorisont som gäller byggstartprocessen så finns både en logik i det och problemet med 12-årsunderlaget utgår. Det skulle även innebära en tydlig skillnad mellan arbetet med att utarbeta nationell plan och arbetet med den årliga informationen om genomförande i investeringsplanen.

4.1.2 Alternativet att ersätta nationell plan med investeringsplanen

Inom försvarsområdet omfattar investeringsplanen istället 12 år och motsvarar i stort den roll som nationell plan har inom transportinfrastruktur. Däremot ingår inte kompletterande information i samma utsträckning. Regeringen fastställer därmed årligen ett dokument med 12 års tidshorisont som även om det är med lägre detaljnivå redovisas för riksdagen. ESV konstaterar att ett alternativ för att integrera processerna skulle kunna vara att ersätta nationell plan med den årliga investeringsplanen.

En fördel med en sådan ordning skulle vara att det blir färre styrdokument att koordinera och administrera. Det skulle även innebära att samma ordning tillämpas

för två investeringstunga områden i staten, transportinfrastruktur och försvarsmaktens materielförsörjning.

ESV ser dock två viktiga argument mot en sådan förändring. Det första är att nationell plan i sig är resultatet av ett omfattande förhandlings- och beredningsarbete. Den utarbetas vart fjärde år och omfattar planerade åtgärder för de kommande 12 åren. Det är enligt ESV:s uppfattning inte lämpligt att övergå till ett förfarande där detta blir ett årligt återkommande arbete. Det skulle inte vara effektivt och medföra onödig administration både vid Trafikverket och hos andra aktörer.

Det andra argumentet är att det skulle innebära att omfattande information, inte bara om åtgärder inarbetas i budgetunderlaget varje år. ESV konstaterar att det inte finns någon begränsning när det gäller tilläggsinformation i budgetunderlaget. ESV anser dock att det inte är motiverat att utarbeta denna information varje år utan att den fyller sitt syfte med nuvarande upplägg. Enligt ESV:s bedömning är det årliga behovet av information i styrning sannolikt är ett annat än det behov som finns som en följd av ett nytt riksdagsbeslut om inriktning för transportinfrastrukturen.

4.1.3 Slutsats

ESV bedömer att det skulle innebära en mer ändamålsenlig styrning av transportinfrastruktur att integrera investeringsplanen med beslutet om att fastställa nationell plan och det ekonomiska planeringssystemet. Det skulle också medföra att riksdag och regering fick ytterligare ett verktyg att använda i styrningen av området.

Investeringsplanen är enligt ESV:s bedömning även lämplig att integrera med den årliga byggstartprocessen och komplettera planeringssystemets årliga information om genomförande. Enligt ESV:s uppfattning skulle det erbjuda en bättre struktur för besluten som därmed skulle ingå i förordningsreglerade underlag inom budgetprocessen. Det medför även en länk mellan planeringssystemet och de årliga anslagsbesluten med tillhörande villkor.

För att skapa en sådan länk konstaterar ESV att investeringsplanen bör utökas i förhållande till nuvarande omfattning. Inriktningen bör vara att investeringsplanen utöver den förordningsreglerade informationen i så stor utsträckning det är möjligt motsvarar innehållet i regeringens beslut om nationell plan. ESV bedömer att det ingår i fortsatt arbete med uppdraget att analysera lämplig avgränsning och utformning.

4.2 Ändamålsenligheten i anslagens uppbyggnad och ändamål

Av ESV:s iakttagelser framgår att ändamålen för anslagen 1:1 *Utveckling av statens infrastruktur* och 1:2 *Vidmakthållande av statens infrastruktur* är mycket detaljerade

och att regeringen i sin tur delar in anslagen i många poster och delposter. Enligt ESV:s bedömning stöder de detaljerade skrivningarna inte övrig styrning med inriktning på de transportpolitiska målen, de möjliggör inte heller en effektiv verksamhet. Det finns en uppenbar risk att den detaljerade styrningen innebär att det inte blir någon styrning alls.

När det gäller anslagsposterna och delposterna ser ESV också att det finns element som motverkar en effektiv och ändamålsenlig styrning, bland annat genom att indelningen i trafikslag inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt. ESV har inte kunnat se hur indelningen stödjer annan styrning. Vidare tillämpas särlösningar för anslagskredit, anslagssparande och bemyndiganden som innebär att anslagsposterna och delposterna har en större flexibilitet än normalt, ESV uppfattar att motiven är just att minska risken för suboptimering.

I följande avsnitt analyserar ESV hur anslagsstrukturen kan utvecklas för att bli mer ändamålsenlig i förhållande till målen för verksamheten. Avsnittet är indelat i fyra delar, ett om riksdagens styrning, ett om regeringens styrning, ett om anslagssparande/anslagskredit och slutligen ett om bemyndiganden.

4.2.1 Riksdagens styrning avviker från andra områden.

ESV konstaterar att styrning av anslag bör hänga samman med annan styrning och ge förutsättningar för ett effektivt nyttjande av statens resurser i förhållande till målen för verksamheten. Som ESV redogjort för i avsnitt 3.4 Styrning genom anslag är de av riksdagen beslutade ändamålen för anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* och 1:3 *Trafikverket* detaljerat utformade jämfört med många anslag på statens budget. ESV bedömer även att asymmetrin mellan de transportpolitiska mål riksdagen beslutat och de ändamål riksdagen formulerat för ovan nämnda anslag bidrar till att göra riksdagens styrning otydlig. ESV anser inte heller att anslagens ändamål bidrar till att nå de mål om politiskt inflytande och politiska avvägningar som var en utgångspunkt för reformeringen när Trafikverket bildades. I vare sig budgetpropositionen eller i årsredovisning för staten redovisas resultat eller anslagsutfall som kan kopplas till de mer detaljerade anslagsändamål riksdagen beslutat.

ESV konstaterar att ett alternativ skulle kunna vara att riksdagen beslutar om ändamål för anslagen på en mer övergripande nivå med en tydlig koppling till det transportpolitiska målet och annan strategisk styrning. Det skulle tydliggöra hur anslagsstyrningen hänger samman med riksdagens beslut om infrapropositionen. En så övergripande styrning av anslag som uppgår till de betydande belopp anslag 1:1 och 1:2 gör kan emellertid anses ge riksdagen för låg grad av transparens och möjlighet till styrning och uppföljning. Även om ESV bedömer att den nuvarande styrningen inte är funktionell eller ändamålsenlig kan de detaljerade ändamålen

behöva ersättas av andra styrverktyg för att ge riksdagen tillräcklig transparens och förutsättningar att utöva finansmakten. ESV uppfattar att de detaljerade ändamålen tyder på ett sådant behov. ESV konstaterar att sådan transparens kan nås genom en kombination av åtgärder.

Trafikverkets verksamhet syftar i huvudsak till att utveckla och vidmakthålla den statliga transportinfrastrukturen. Genom att i högre utsträckning än idag använda investeringsplanen för styrning och uppföljning (se avsnitt 4.1) får riksdagen information om i vilken takt verksamheten som rör utveckling respektive vidmakthållande av transportinfrastrukturen genomförs och genomförandet får en tydlig koppling till anslagna medel för ändamålet.

En ytterligare åtgärd för att bidra till transparens är att renodla nuvarande anslag 1:1, 1:2 och 1:3 i syfte att åstadkomma en än mer tydlig koppling till investeringsplanens innehåll. Bland annat kan medel som idag finns uppförda för forsknings- och innovationsinsatser inom transportområdet under både anslag 1:1 och 1:2 föras till ett nytt forskningsanslag under utgiftsområde 22. Det skulle även vara i linje med inriktningen att renodla anslagsstrukturen och resultatet skulle bli att forskning, utveckling/investering respektive vidmakthållande finansieras på olika anslag.

En tredje åtgärd som skulle bidra till ökad transparens och att området i högre utsträckning styrs i linje med andra utgiftsområden är att de uppgifter av förvaltningskaraktär som idag anges under ändamålen för anslag 1:1 och 1:2 förs över till anslag 1:3 *Trafikverket*. Finansieringen av förvaltningsutgifter och utgifter för samhällsinvesteringar fördjupar vi i avsnitt 4.3.

En liknande åtgärd är att föra medel som betalas från anslag 1:1 och 1:2 till andra myndigheter till aktuella myndigheters anslag, till exempel ersättning för eftersök av vilt till anslag 1:1 *Polismyndigheten* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet. De delar av ändamålet som inte täcks in av ovan åtgärder avser i huvudsak garantiåtaganden, kapitaltillskott och liknande. ESV konstaterar att det följer av budgetlagen att dessa åtgärder behöver framgå av anslagsändamålet och att de bör ingå i särskild återrapportering.

4.2.2 Regeringens styrning

Även för regeringens styrning har ESV utgått från inriktningen att styrning av anslag bör hänga samman med annan styrning och ge förutsättningar för ett effektivt nyttjande av statens resurser i förhållande till målen för verksamheten. En utgångspunkt för den reform som innebar bildandet av Trafikverket var att sätta transportsektorns samlade förmåga att nå målen om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet i centrum, snarare än de enskilda trafikslagens förmåga att bidra till dessa mål. Som ESV visat i avsnitt 3.3 är anslag 1:1 *Utveckling av statens*

transportinfrastruktur och 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* indelade i många anslagsposter och delposter som innebär risk för inlåsningseffekter och suboptimering. Att anslagen är indelade i många anslagsposter får även konsekvenser för Trafikverkets möjlighet att disponera anslagssparande, anslagskredit och beställningsbemyndiganden eftersom dessa beslutas per anslagspost. Vidare är de villkor som styr användningen av tilldelade medel detaljerade för såväl anslag 1:1, 1:2 som 1:3 *Trafikverket*.

I syfte att uppnå en mer ändamålsenlig styrning av statens transportinfrastruktur anser ESV att antalet anslagsposter och delposter bör minska, liksom detaljnivån i de villkor som styr hur medlen får användas. Anslagsposter och därtill knutna villkor bör utformas och formuleras på ett sätt som stärker myndighetens förutsättningar att nå de resultatmål som finns för området. Enligt 1 § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska myndigheten ”*med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.*” Ett sätt att stärka myndighetens möjlighet att arbeta med ett trafikslagsövergripande perspektiv är att utforma anslagsstyrningen så att den ligger i linje med detta. De anslagsposter myndigheten disponerar bör ge myndigheten möjlighet att fördela medel mellan trafikslagen på ett sätt som främjar ett effektivt genomförande av investeringar och vidmakthållande. Samtidigt behöver regeringen ha tillräckliga styrverktyg för att säkerställa att riksdagens och regeringens politiska prioriteringar genomförs.

ESV bedömer att en mer renodlad anslagsstruktur i kombination med en starkare koppling mellan investeringsplan och anslagsstyrning ger regeringen sådana verktyg. Genom att utforma anslagsposter i syfte att komplettera övrig styrning när det finns skäl för det blir styrningen mer effektiv. Antalet anslagsposter och delposter skulle kunna minskas samtidigt som regeringens styrning av området skulle bli mer strategisk och tydlig.

4.2.2.1 *En mer ändamålsenlig styrning av anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur*

Regeringen fattar de strategiska besluten om vad som ska ingå i nationell plan samt vilken finansiell ram planen ska rymmas inom. Trafikverket ansvarar för att genomföra planen inom given finansiell ram. Med en anslagspost för finansiering av nationell plan styr regeringen inriktningen och fördelningen mellan trafikslagen samtidigt som myndigheten ges mandat att inom ram för anslagsposten genomföra verksamheten. Genom att utveckla investeringsplanen till att visa genomförandet av åtgärderna i nationell plan kompletterar investeringsplanen anslagsposten. Indelningen i trafikslag, större respektive mindre objekt och andra åtgärder styrs i

investeringsplanen som ingår i Trafikverkets budgetunderlag. Genom att komplettera med en kolumn som visar på vilken befogenhet som finns (eller i budgetunderlaget efterfrågas) att få förbereda byggstart eller att byggstarta integreras även byggstartbesluten.

Samma resonemang kan appliceras för regional plan. Regeringen beslutar om fördelningen av medel till regionerna och den årliga fördelningen kan tilldelas Trafikverket som en anslagspost. Trafikverket genomför de regionala planerna i enlighet med regionernas beslut om planer och inom ramen för anslagsposten. För dessa kan regeringen välja hur de ska indelas i objekt i investeringsplanen. Oavsett indelning avser redovisningen endast information om hur de regionala planupprättarna beslutat att använda beslutade medel samt hur genomförandet går framåt. ESV anser att det finns motiv som talar för att avgränsa dessa i en särskild anslagspost. Huvudargumentet för detta är beslut om åtgärder fattas av regionala planupprättare medan regeringen styr den ekonomiska ramen. Enligt ESV:s bedömning skulle en ordning där Trafikverket kan styra den årliga fördelningen innebära ett avsteg från nuvarande beslutsmodell. ESV uppfattar inte att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att föreslå en sådan förändring.

De regionala planerna kan även medfinansiera åtgärder hos kommuner och regioner vilket regleras både i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och i förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Nationell plan kan också medfinansiera åtgärder vilket regleras i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur och i förordningen om statlig medfinansiering.

Vid beslut om nationell och regional plan är det inte på förhand angett hur mycket som ska gå till medfinansiering. När det gäller de regionala planerna beslutar de regionala planupprättarna om fördelningen inom planens ram. Om regeringen skulle dimensionera hur mycket av ramarna som skulle gå till medfinansiering innebär det att befogenheten flyttas till regeringen. I och med det ser ESV skäl för att denna medfinansiering ska hållas samman med anslagsposter för nationell respektive regional plan. Hur dessa ska hanteras i relation till styrning i investeringsplan avser ESV fördjupa i slutrapporten.

Utgifter för räntor och återbetalning av budgetlånen är en konsekvens av de lånefinansierade investeringar riksdag och regering beslutat om och Trafikverket genomfört. Dessa investeringar ingår i investeringsplanen när de genomförs, däremot inte vid tillfälle för redovisning mot anslag. Utgifterna är idag samlade på en anslagspost vilket ESV finner är en logisk ordning i och med att det är utfall mot bakgrund av tidigare genomförda investeringar.

Under anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* disponerar Trafikverket medel för medfinansiering av åtgärder i kommuner och regioner som inte resulterar i statliga investeringar och styrs av förordningar i annan ordning. Dessa kan samlas under en anslagspost för transfereringar där villkoren utgörs av de förordningar som styr medlens användning. Övrig medfinansiering inom ramen för stadsmiljöavtalen, driftbidrag till icke statliga flygplatser, bidrag till enskilda vägar kan samlas under en transfereringspost under utveckling respektive vidmakthållande. Därmed blir avgränsningen av nationell plan respektive regional plan styrande för innehållet i respektive anslagspost.

4.2.2.2 *En mer renodlad styrning av anslag 1:2*

Liksom för anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* bedömer ESV att indelningen i anslagsposter bör utformas på ett sätt som stödjer en trafikslagsövergripande inriktning. Genom att utforma en anslagspost för vidmakthållande, oberoende av om det avser väg eller järnväg, kan Trafikverket årligen fördela medel som myndigheten finner mest effektivt inom ramen för anslagsposten. Den långsiktiga fördelningen mellan trafikslag kan istället styras av regeringen i investeringsplanen.

Under anslaget kan, i likhet med anslag 1:1, en anslagspost för transfereringar skapas. Anslagsposten kan finansiera utgifter för bidrag till enskilda eller andra aktörer och som styrs av förordning och inte ingår i nationell plan.

4.2.3 *Praxis och villkor för anslagskrediter/sparanden*

Som ESV visat i avsnitt 3.6 avviker villkoren för Trafikverkets anslagskredit och anslagssparande i förhållande till regelverk och praxis. Istället för att disponera anslagskredit per anslagspost medger regeringen i Trafikverkets regleringsbrev att myndigheten får omdisponera kreditutrymmet mellan anslagsposterna under förutsättning att den totala kreditramen för aktuella anslagsposter inte överskrids. Vidare har Trafikverket under en följd av år medgivits att disponera större anslagssparanden än de tre procent för förvaltningsanslag som anslagsförordningen anger. Sammantaget innebär detta att Trafikverket haft en större flexibilitet i att utnyttja tilldelade medel än vad anslagsförordningen anger och vad som är praxis.

Till del kan en högre flexibilitet motiveras av verksamhetens karaktär där omständigheter utanför myndighetens kontroll kan leda till produktionsvariationer och även mindre ändringar i genomförandetakt för stora investeringar får stora konsekvenser för medelsutnyttjandet. Samtidigt tenderar produktionsvariationerna för anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* att leda till sparande snarare än kreditutnyttjande, det vill säga regeringens politik genomförs inte i den takt regeringen tänkt sig. När systematiska sparanden uppstår innebär det även

inlåsnings effekter där medel anslås för verksamhet som inte genomförs istället för att utnyttjas för andra ändamål. ESV konstaterar att ett alternativ till att omhänderta förseningar i verksamheten med generösa villkor för anslagssparande skulle kunna vara att se över möjligheten att i större utsträckning omhänderta erfarenheter av förseningar i myndighetens planering för att förbättra produktionsplaneringen i förhållande till tilldelade ramar.

Ytterligare en faktor som bidrar till att anslagssparande alternativt att behov av anslagssparande uppstår är att Trafikverkets långsiktiga planering utgår från den indikativa årliga medelstilldelning som planeras vid beslut om fastställelse av nationell plan. För vidmakthållande motsvarar det ungefär en tolfedel av den totala finansieringen för nationell plan. Myndigheten har svårt att snabbt anpassa sig om anslag eller anslagsposter ökas eller minskas i relation till detta. Om investeringsplanen innehåller genomförandet av nationell plan skulle länken mellan årliga anslag och nationell plan åskådliggöras.

ESV bedömer vidare att den flexibla hanteringen av sparande och kredit i hög utsträckning är en konsekvens av att regeringens styrning med anslagsposter och delposter inte är koordinerad med övrig styrning av myndigheten, exempelvis myndighetens instruktion eller nationell plan. En renodling av anslagen inklusive en indelning i anslagsposter som i större utsträckning samverkar med övrig styrning skulle i hög utsträckning omhänderta det behov Trafikverket ser av hög flexibilitet utan att avsteg från praxis eller förordning skulle krävas. Att styra hantering av sparande och kredit i linje med vad anslagsförordning och praxis anger skulle ge fördelar för regeringen bland annat genom ökad kontroll på Trafikverkets utgifter i relation till tilldelade medel och därmed ökad kontroll på budgetens utgifter som helhet.

ESV konstaterar vidare att tilldelning av medel för räntor och amorteringar inte utgår från vad ESV menar kan anses vara den bästa bedömning av medelsbehov för ändamålet. Vid beräkning av anslagspostens storlek utgår regeringen enligt vad ESV erfar från den kalkylränta regeringen angivit i beslut om uppdrag att ta fram underlag till nationell plan. ESV bedömer att det bör finnas möjlighet att ompröva kalkylräntan i närmare anslutning till beslut om anslagspostens storlek och på så vis få mindre avvikelse mellan tilldelade medel och utfall.

4.2.4 Uppbyggnad av beställningsbemyndiganden

Beställningsbemyndiganden är en viktig del i styrning av statens framtida verksamhet. De bemyndiganderamar riksdagen beslutar på anslagsnivå och regeringen tilldelar myndigheter på anslagspostnivå får effekt flera år efter det aktuella budgetåret. Som redovisats i avsnitt 3.7 omfattar Trafikverkets beställningsbemyndiganden ett stort antal projekt och uppgår sammantaget till

betydande belopp. ESV konstaterar att det därför är av särskild betydelse att uppbyggnaden av Trafikverkets bemyndiganden är ändamålsenlig och att myndigheten har goda rutiner som främjar en korrekt beräkning av myndighetens åtaganden för kommande budgetår. Eftersom bemyndiganden huvudsakligen hanteras manuellt och val av exempelvis indexeringsnivåer får stora konsekvenser för beräkning av utestående åtaganden är det av avgörande betydelse att det finns tydliga riktlinjer för arbetet som är väl kända för alla parter.

Den avvikelse från praxis som tillämpas i och med att Trafikverket får omdisponera bemyndiganderamar mellan anslagsposter så länge åtaganden ryms inom den totala ramen för aktuella anslagsposter motiveras med att nuvarande utformning av anslagsposter och delposter förutsätter flexibilitet mellan posterna. ESV konstaterar att Trafikverkets möjlighet att omdisponera bemyndiganderamar innebär att myndigheten genom ingångna åtaganden kan påverka medelsbehovet på aktuella anslagsposter för kommande år. Transparensen och den faktiska styrningen genom regeringens indelning i anslagsposter minskar därmed.

ESV bedömer att en indelning av anslag i poster som vore konsistent med den verksamhet Trafikverket ansvarar för att genomföra skulle undanröja nuvarande behov av avvikelse från praxis i hantering av bemyndiganden. Regeringens styrning skulle bli mer transparent i och med att Trafikverkets bemyndiganderamar skulle följa respektive anslagspost.

Trafikverkets redovisning i budgetunderlaget avviker även genom att myndigheten i vissa delar lämnar information i rörligt pris i budgetunderlaget till skillnad mot exempelvis Försvarsmakten och FMV som i enlighet med det generella regelverket lämnar förslag till bemyndiganderam i fast pris. Eftersom bemyndiganden huvudsakligen hanteras manuellt och underlagen lämnas i rörligt pris får val av till exempel indexeringsnivåer stora konsekvenser för beräkning av utestående åtaganden. I försvarsområdet är budgetpropositionens ram endast uppräknad kommande år, beslut i regleringsbrev samt uppföljning sker i fast pris. ESV anser att det är viktigt är att prislägen hanteras lika i underlag till regering och riksdag. I det fall myndigheterna ska lämna underlag i rörligt pris bör det regleras vilken inflation som ska användas annars finns en risk att underlagen inte är jämförbara.

Av iakttagelserna framgår även att det inte finns krav på att de inomstatliga lånen ingår i beställningsbemyndigandet. ESV ser dock fördelar i att de ingår i och med att de innebär framtida åtaganden mot anslag. Däremot konstaterar ESV att de inte innebär ett juridiskt bindande åtagande och att de därmed har en annan karaktär som gör att det kan vara värt att särskilja dem från utomstatliga åtaganden. ESV bedömer att det i så fall skulle kunna hanteras genom särredovisning.

Utöver framtida utgifter för kommande investeringar består Trafikverkets utestående åtaganden av utgifter för räntor och amorteringar för lånefinansierade investeringar. Åtaganden för räntor och amorteringar sträcker sig långt fram i tiden varför en prognos över räntenivån är behäftad med stora osäkerheter. Samtidigt är en korrekt bedömning av det utestående åtagandet beroende av en realistisk prognos över framtida räntenivåer. Under en följd av år har Trafikverket räknat med en ränta som uppgår till cirka fyra procent samtidigt som den faktiska räntenivån för myndighetens lån i Riksgäldskontoret uppgått till cirka en procent. Differensen mellan prognostiserad och faktisk ränta innebär att utrymme tecknas in i bemyndiganderamen för att omhänderta en räntekostnad som är väsentligt högre än vad ESV på kort sikt bedömer är sannolik. Det finns skäl att se över hur denna räntenivå beslutas.

Som ESV redogör för i avsnitt 3.7 innehåller Trafikverkets bemyndiganderam både åtaganden som avser ingångna avtal med leverantörer och överenskommelser om finansiering som ingåtts med regioner och kommuner. Eftersom de utestående åtaganden som avser överenskommelser om finansiering inte alltid bygger på genomförd upphandling eller faktiska avtal där tidsramar och kostnader regleras bedömer ESV att det finns skäl att överväga en särredovisning. Det skulle möjliggöra en bedömning av hur stor del av myndighetens utestående åtaganden som är förknippade med stor osäkerhet och en tydligare återrapportering till riksdagen.

4.2.5 Slutsats

ESV konstaterar att öppnare och mindre detaljerade anslagsändamål kopplade till de transportpolitiska målen skulle ge en tydligare och mer effektiv styrning av transportinfrastrukturen. I och med att mål för verksamheten koordineras med anslagens ändamål blir också återrapporteringen till riksdagen tydligare och får en starkare koppling till anslagen. I kombination med en tydligare roll för investeringsplanen i planeringsprocessen skulle länken mellan anslagsstyrningen och styrningen av Trafikverkets verksamhet stärkas och den finansiella styrningen av området blir tydligare och mer effektiv och strategisk.

Med en tydligare roll för investeringsplanen kan objektindelningen ge en ökad transparens än nuvarande indelning i anslagsposter och delposter med mindre detaljerade villkor. ESV konstaterar vidare att en mindre detaljerad indelning i anslagsposter och delposter undanröjer behov av undantag från praxis och förordning avseende hantering av anslagssparande och anslagskrediter.

När det gäller hanteringen av beställningsbemyndiganden anser ESV att det finns skäl att förenkla hanteringen och att redovisningen tydliggör de olika typer av åtaganden som Trafikverket har eftersom dessa kommer med olika förutsättningar.

4.3 Förvaltningsutgifter

Utöver de resonemang som vi för i avsnitt 3.4 finns skäl för en särskild fördjupning när det gäller ändamål för förvaltningsanslag, anslagsposter på förvaltningsanslag samt hantering av förvaltningsutgifter respektive utgifter för samhällsinvesteringar som finansieras av andra anslag.

Förvaltningsutgifter är utgifter för myndighetens organisation i form av personal, lokaler, it med mera. Av redovisade iakttagelser framgår att det finns ett antal avvikelser mellan principer och praxis i övriga staten och hur förvaltningsutgifter sorteras på Trafikverkets anslag. De består i att utgifterna endast i begränsad omfattning finansieras på myndighetens förvaltningsanslag, att det inte är transparent hur förvaltningsutgifterna istället sorteras samt att anslagens ändamål inte tydligt anger hur förvaltningsutgifterna bör finansieras. Av iakttagelserna i avsnitt 3.4 framgår att särskilda förutsättningar gäller för samhällsinvesteringar. Exempelvis finns myndighetsinterna kostnader för samhällsinvesteringar samt andra kostnader som relaterar till investeringen där finansiering med sakanslag kan vara motiverad.

Därmed bedömer ESV att det kan finnas motiv för att förvaltningskostnader i form av utgifter för samhällsinvesteringar som uppkommer internt hos myndigheter ska redovisas både med sakanslag och förvaltningsanslag. Valet mellan att finansiera sådana kostnader med sakanslag eller förvaltningsanslag bör enligt ESV:s bedömning baseras på verksamhetens karaktär samt övrig styrning av området. ESV konstaterar att det leder till en förhållandevis svag finansiell styrning av myndighetens organisation om myndighetens interna utgifter får finansieras från exempelvis investeringsanslag. Å andra sidan bör inte sättet på vilket verksamheten utförs påverka vilket anslag som utgifterna ska belastas.

I detta avsnitt analyserar vi olika alternativ till hur Trafikverkets förvaltningsutgifter kan finansieras med anslag. Avsnittet är indelat i två delar. I den första delen analyserar vi fördelning av förvaltningsutgifter mellan förvaltningsanslag och sakanslag och i den andra delen går vi in på vilka förutsättningar som är av avgörande betydelse för att anslagsfinansiering av Trafikverket ska få önskad styreffekt.

4.3.1 Olika grad av renodling ger olika styreffekt

Huvudprincipen är att den verksamhet som riksdagen själv vill styra och dimensionera omfattningen av ska finansieras med anslag på statens budget. När det finns önskemål om att, utan mellanled, styra den verksamhet som bedrivs vid en statlig myndighet beslutar riksdagen om ett anslag för förvaltningsändamål. Utgångspunkten för denna typ av anslag är att myndighetens samtliga verksamheter omfattas. Vi konstaterar att det inte är möjligt att styra storleken på

myndighetsförvaltningens, det vill säga omfattningen av Trafikverkets organisation, om förvaltningsutgifter och interna utgifter för samhällsinvesteringar finansieras från sakanslag.

Det kan dock finnas skäl att frångå huvudprincipen om finansiering med förvaltningsanslag. Ett sådant skäl är om det finns avgiftsfinansierad verksamhet med full kostnadstäckning eller annat ekonomiskt mål som innebär att avgifterna ska finansiera myndigheternas förvaltning. Ytterligare skäl finns för verksamhet som omfattar samhällsinvesteringar. Det handlar dels om att undgå att förvaltningsanslaget både används till förvaltningsutgifter och utgifter för samhällsinvesteringar, dels att förhindra att utförande av verksamheten påverkar vilket anslag som belastas. När det gäller den verksamhet som finansieras med anslag som varit föremål för prövning inom ramen för detta uppdrag har ESV uppfattat att det kan finnas sådana skäl.

ESV har inte närmare undersökt den avgiftsbelagda verksamheten men Trafikverket har en omfattande avgiftsbelagd verksamhet som innebär att delar av myndighetens förvaltning även fortsättningsvis kommer att avgiftsfinansieras. I de fall avgifter finansierar investeringar eller vidmakthållandeåtgärder bör det framgå av investeringsplanen. Vad gäller de anslagsposter som Trafikverket disponerar under andra anslag än 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* konstaterar ESV att de bör prövas med utgångspunkt att de hanteras enligt huvudprincipen att förvaltningskostnader finansieras med förvaltningsanslaget om det inte finns skäl som talar mot det. Nedan utvecklar vi analysen av förvaltningskostnader på anslag 1:1 och 1:2.

Direkta kostnader finansieras med sakanslag

Direkta kostnader inom verksamhet som Trafikverket utför med koppling till samhällsinvesteringar går att dela in kostnader som redovisas som en del av investeringen respektive investeringsrelaterade kostnader för löpande verksamhet, framför allt inom vidmakthållande.

Genom att avgränsa förvaltningsanslaget till att omfatta Trafikverkets indirekta kostnader skulle all den verksamhet som direkt relaterar till utveckling respektive vidmakthållande av transportinfrastrukturen finansieras med utvecklingsanslaget och vidmakthållandeanslaget. Utöver kostnader för verksamheten som utförs av leverantörer så innebär det att lönekostnader för anställda vid Trafikverket som arbetar direkt med uppdragen även fortsättningsvis finansieras med sakanslag.

En stor del av verksamheten vid Trafikverket skulle inte finansieras av förvaltningsanslaget med denna avgränsning. Det innebär att riksdagen med denna avgränsning inte dimensionerar utgifterna för myndigheten Trafikverket. ESV

konstaterar att fördelningen emellertid gör det möjligt för riksdagen att dimensionera utveckling respektive vidmakthållande oberoende om verksamheten utförs av Trafikverket eller en extern leverantör. ESV konstaterar att en annan fördel är att myndigheten har flexibilitet att välja den lösning myndigheten bedömer är mest effektiv.

Inom ramen för utveckling bedömer ESV att anslaget i huvudsak kommer finansiera kostnader för Trafikverkets förvaltning som blir en del av samhällsinvesteringsringarnas värde, det vill säga myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar. Den verksamhet som finansieras med anslag för vidmakthållande är dock mer varierad och innehåller en större andel kostnader. Vidare inkluderar den i större utsträckning än utvecklingsverksamheten verksamhet som utförs av egen personal. ESV noterar även att om de förslag som lämnats i betänkandet Framtidens järnvägsunderhåll⁴² genomförs innebär det en strategisk förändring där andelen vidmakthållande som genomförs i Trafikverkets regi skulle öka väsentligt.

ESV konstaterar att denna sortering av förvaltningsutgifter, investeringsrelaterade förvaltningsutgifter och myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar ställer krav på att regeringens övriga styrning säkerställer inflytande över myndighetens dimensionering. Det är möjligt att åstadkomma genom att formulera finansiella villkor där utgifter för förvaltningsändamål begränsas. Finansiella villkor ingår emellertid inte i myndighetens budgetunderlag med treårigt perspektiv och är bland annat av det skälet mindre ändamålsenliga. Enligt ESV:s bedömning skulle en anslagspost för direkta förvaltningskostnader vara mer lämplig. En sådan ordning tillämpas idag inom försvarets materielförsörjning, även om anslagsposten i det fallet sorteras under FMV:s förvaltningsanslag.

Med en anslagspost för direkta förvaltningskostnader begränsas myndighetens flexibilitet att välja om verksamheten ska utföras av en extern leverantör eller av myndigheten själv. Samtidigt bedömer ESV att det bör vara möjligt att med tillräcklig träffsäkerhet bedöma omfattningen på externt respektive internt genomförande för kommande år i myndighetens budgetunderlag. Om den bedömningen skulle behöva revideras har myndigheten möjlighet att uppmärksamma regeringen på detta så att regeringen kan omfördela medel mellan anslagsposterna. Detta innebär båda en högre grad av flexibilitet och en effektivare styrning än om internt respektive externt genomförande skulle styras av riksdagens beslut om anslag. ESV ser att detta behov är särskilt påtagligt inom vidmakthållande där uppdelningen mellan internt och externt genomförande inte är lika tydlig.

⁴² SOU 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll.

Om förvaltningsanslaget avgränsas till indirekta förvaltningskostnader skulle anslagsbelastningen baseras på definitionen av direkta respektive indirekta kostnader och Trafikverkets internredovisning. ESV bedömer därför att en avgränsning där förvaltningsanslaget endast omfattar indirekta kostnader innebär risk för en otydlig styrning. Samtidigt konstaterar ESV att denna risk kan omhändertas genom att utveckla investeringsplanen och tydliggöra sambandet mellan anslagsstyrningen och styrningen av investeringar. ESV kommer att återkomma till denna fråga i slutrapporteringen av detta uppdrag.

Utgångspunkt i redovisning av anläggningstillgång

Ett alternativ till att avgränsa utifrån direkt hänförliga förvaltningskostnader inom såväl investering som vidmakthållande oberoende av om de redovisas som en del av anläggningstillgången är att utgå från redovisningen. Det skulle innebära att de förvaltningskostnader som aktiveras som en del av samhällsinvesteringen i form av anläggningstillgångar finansieras med sakanslag medan övriga förvaltningskostnader redovisas på förvaltningsanslaget.

ESV konstaterar att det skulle vara den avgränsning som i störst utsträckning renodlar anslagen. Det skulle även överensstämma med den avgränsning som myndigheten fram till idag har tillämpat i investeringsplanen.

Det finns dock enligt ESV:s bedömning väsentliga nackdelar med en sådan avgränsning. En sådan nackdel är att den ger mindre flexibilitet inom vidmakthållande än inom investeringsverksamheten vilket är ologiskt med tanke på hur verksamhetens behov och utformning ser ut. ESV anser inte heller att redovisningsdefinitionen är lämpad att använda i detta syfte. Det skulle bland annat kunna innebära incitament att göra andra bedömningar av vilka utgifter som ska aktiveras och kan även vara svårt att prognostisera hur stor del av utgifterna som resulterar i kostnad respektive investering.

Anslag för förvaltning

Om samtliga förvaltningsutgifter och myndighetens interna kostnader för samhällsinvesteringar samlas på förvaltningsanslaget skulle riksdagen genom anslagens omfattning dimensionera myndigheten Trafikverket. Sakanslagen skulle samtidigt visa på verksamhet som genomförs av leverantörer. ESV konstaterar att det finns fördelar med en sådan fördelning. Dels är den tydlig, dels utgår den från vedertagna principer. Det finns emellertid nackdelar. En sådan är att riksdagen inte kan dimensionera Trafikverkets resurser för vidmakthållande i förhållande till utveckling respektive annan verksamhet. Det finns även en relaterad problematik i att vidmakthållande i viss utsträckning utförs av Trafikverket själva. En annan nackdel är att indelningen styr på utförare och i de fall där det finns ett alternativ att utföra

med egna resurser skulle detta finansieras av ett annat anslag. Även detta blir mer påtagligt inom vidmakthållande där gränsen mellan internt och externt utförande är mer flytande. ESV konstaterar också att det skulle behöva tydliggöras att förvaltningsanslaget får användas till samhällsinvesteringar.

Tvådelad lösning

Som framgår av ESV:s iakttagelser har dock det område som har störst likheter, försvarets materielförsörjning, valt en modell där förvaltningsutgifter inom vidmakthållande hanteras annorlunda i förhållande till förvaltningsutgifter inom utveckling. ESV konstaterar att en sådan modell har en fördel i att den fångar de olika behov som finns inom de olika verksamheterna. En betydande nackdel är emellertid att Trafikverket i så fall skulle ha två olika styrmodeller. ESV konstaterar att den nackdelen inte får samma effekt inom materielförsörjningen samtidigt som fördelarna är större. Det beror på det är två myndigheter som ansvarar för respektive verksamhet och att syftet med verksamheten är en annan.

4.3.2 Ändamål och villkor för anslag respektive anslagsposter

Om förvaltningsutgifter (investeringsrelaterade utgifter som inte ingår i samhällsinvesteringens anskaffningsvärde) ska redovisas på flera anslag är det särskilt viktigt att detta tydliggörs i anslagens ändamål och i villkoren för aktuella anslagsposter. Samtidigt är det viktigt att den omfattning som riksdagen reglerat med förvaltningsanslaget fortfarande innebär en begränsning. Det innebär att indelningen behöver tydliggöras vilket lämpligen görs i regeringens villkor. Det finns ett antal styrverktyg som är tillämpbara och ambitionen bör vara en samlad och avvägd styrning.

Enligt beskrivningen ovan är det av avgörande betydelse att klargöra vilken verksamhet som förvaltningsutgifterna är direkta eller indirekta till. ESV bedömer att det viktigaste är att indelningen är transparent, tydlig och att den hänger samman med övrig styrning. ESV ser i detta en möjlighet att utgå från investeringsplanen och dess objekt. Det skulle innebära att liknande principer tillämpas för indelning mellan materielförsörjningen och transportinfrastruktur, det skulle även innebära en tydlighet i förhållande till styrmodellen och tillgångsredovisningen. Den verksamhet som finansieras av sakanslag delas in med utgångspunkt i om de är investeringsobjekt, vidmakthållandeåtgärder eller av motsvarande karaktär respektive till dessa direkt hänförliga förvaltningsutgifter. Övriga förvaltningsutgifter finansieras med förvaltningsanslag. Förvaltningskostnader som finansieras med sakanslag bör begränsas genom att använda anslagsposter i enlighet med beskrivning ovan.

4.3.3 Slutsats

Med utgångspunkt i befintliga regelverk och principer bedömer ESV att det finns två alternativ att fördela Trafikverkets förvaltningsutgifter och ytterligare ett där även myndighetsinterna kostnader för samhällsinvesteringar fördelas om. ESV konstaterar vidare att de har olika för- respektive nackdelar. Även om huvudprincipen är att förvaltningsutgifterna bör finansieras på ett anslag finns det inom hanteringen av samhällsinvesteringar motiv som talar för att förvaltningsutgifter framförallt för vidmakthållande bör finansieras på sakanslag. ESV:s samlade bedömning är att myndighetens investeringsrelaterade utgifter som inte ingår i samhällsinvesteringens anskaffningsvärde bör redovisas på utvecklings- respektive vidmakthållandeanslaget. Detsamma gäller myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar. ESV anser emellertid att en förutsättning för att få modellen att fungera är att den kopplas till annan styrning i form av anslagspost och styrning respektive uppföljning av investeringar och vidmakthållande i investeringsplanen.

5 Förslag

I detta kapitel redogör vi för våra förslag. De baseras på iakttagelserna och analyserna som redovisats i tidigare kapitel.

ESV konstaterar att det är viktigt att se hur olika styrverktyg tillsammans tillgodoser de behov som riksdag och regering har att kunna styra och följa upp verksamheten. ESV lämnar mot denna bakgrund förslag på förändringar inom olika delar av den finansiella styrningen för att redan i samband med denna delrapport hantera förändringen som en helhet. ESV avser att i slutrapporten öka detaljnivån och komplettera redovisningen och de förslag som framgår av denna delrapport.

5.1 Investeringsplanen integreras med planeringssystemet

ESV föreslår att:

- Investeringsplanen integreras med beslutet om att fastställa nationell plan och det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur.
- Investeringsplanens innehåll utökas för att i så stor utsträckning det är möjligt motsvara innehållet i regeringens beslut om nationell plan.
- Investeringsplanens objektindelning för investeringarna i nationell plan anpassas till indelningen i objekt i nationell plan.
- Investeringsplanen utökas till att omfatta 6 år.
- Den årliga byggstartprocessen integreras med investeringsplanen.

ESV anser att investeringsplanen behöver få en tydligare roll i budgetprocessen och bli en del av Trafikverkets planeringssystem. Förslaget innebär att investeringsplanen blir myndighetens årliga redovisning av hur nationell plan är tänkt att genomföras. Objekten justeras så att redovisningen har samma detaljnivå som nationell plan. Det innebär enligt ESV:s bedömning att transparensen ökar och att det blir tydligt hur anslaget är prioriterat. Det ger även nya möjligheter att identifiera orsaker till förseningar vilka resulterar i anslagssparanden.

Tidshorisonten förlängs till 6 år vilket är utgångspunkten för Trafikverkets årliga planering och för byggstartprocessen. Det innebär att investeringsplanen aldrig omfattar år som inte ingår i en nationell plan vilket gör att fokus kan vara på genomförandet av det politiska beslutet.

Den nuvarande hanteringen av byggstartbeslut integreras i investeringsplanen. I budgetunderlaget kompletterar Trafikverket med underlag till de objekt där myndigheten hemställer om nytt mandat. Hanteringen renodlas i förhållande till

budgetprocessen och diskussion om politiska prioriteringar bör i första hand omhändertas i arbetet med nationell plan.

I slutrapporten kommer ESV att fördjupa analysen av de underlag Trafikverket lämnar om investeringar. Detta omfattar ytterligare precisering av dessa förslag.

5.2 Fördelning av förvaltningskostnader i Trafikverkets anslagsstruktur utgår från investeringsplanen

ESV föreslår att:

- Förvaltningsanslaget finansierar Trafikverkets förvaltningsutgifter. Anslaget ändamål ändras i linje med detta.
- Trafikverkets investeringsrelaterade förvaltningsutgifter som inte ingår i samhällsinvesteringens anskaffningsvärde redovisas på utvecklings- respektive vidmakthållandeanslaget. Detsamma gäller myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar. Ändamålen för sakanslagen kompletteras med ett tydliggörande att de får finansiera sådana utgifter.
- Investeringsrelaterade förvaltningsutgifter avgränsas med utgångspunkt i den utvecklade investeringsplanen (se förslag 5.1).
- Anslag som inte omfattas av detta uppdrag ses över i syfte att renodla anslagen i linje med utgångspunkter i denna rapport.

Förslaget innebär att förvaltningsanslaget finansierar Trafikverkets förvaltningsutgifter i den utsträckning riksdagen inte beslutat annat. Sådant beslut föreslås fattas för Trafikverkets investeringsrelaterade förvaltningsutgifter som inte ingår i samhällsinvesteringens anskaffningsvärde samt för myndighetsinterna utgifter för samhällsinvesteringar. Dessa finansieras enligt förslaget av anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* respektive 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*. Enligt förslaget ovan utökas investeringsplanen enligt inriktning i förslag 5.1.

Motivet för att finansiera dessa förvaltningsutgifter med sakanslag är framförallt att verksamheten inom vidmakthållande också utförs av Trafikverkets egen personal och att styrningen inte ska hindra ett effektivt genomförande. Även om ESV anser att förutsättningarna för förvaltningsutgifter inom utveckling inte har samma motiv ser ESV skäl att hantera objektbundna utgifter lika.

Inom ramen för uppdraget har ESV analyserat de utgifter som finansieras med dagens anslag 1:1, 1:2 och 1:3 *Trafikverket*. Vad gäller de anslagsposter som

Trafikverket disponerar under andra anslag än 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* konstaterar ESV att de bör prövas med utgångspunkt att de hanteras enligt huvudprincipen att förvaltningskostnader finansieras med förvaltningsanslaget om det inte finns skäl som talar mot det. Förvaltningsutgifter som finansieras med avgifter omfattas inte av förslagen.

Genom att finansieringen av förvaltningsutgifter utgår från huvudprincipen i form av förvaltningsanslaget och endast om skäl föreligger och kompletterande styrning och uppföljning går att säkerställa får finansieras med sakanslag anser ESV att strukturen och styrningen blir tydligare.

5.3 Sakanslagen renodlas och kopplas till planeringssystemet och de transportpolitiska målen

ESV föreslår att:

- Ett anslag för forskning inom transportinfrastrukturområdet uppförs på statens budget. Medel till anslaget överförs från dagens utvecklings respektive vidmakthållandeanslag.
- Anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* renodlas och tydliggörs. Ändamålet utvecklas med utgångspunkt i att anslaget får användas för utgifter för investeringar i nationell och regional plan och bidrag i syfte att utveckla transportinfrastrukturen i enlighet med de transportpolitiska målen, för infrianden av betalningsutfästelser för aktieägartillskott, kapitaltäckningsgarantier samt kreditförluster enligt riksdagens beslut.
- Det prövas om rättegångskostnader mm till Kammarkollegiets disposition behöver omfattas av anslagets ändamål.
- Anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* renodlas och tydliggörs. Ändamålet utvecklas med utgångspunkt i att anslaget får användas för utgifter för vidmakthållande och bidrag i syfte att vidmakthålla transportinfrastrukturen i enlighet med de transportpolitiska målen.

ESV föreslår att anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* respektive anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* renodlas. Det görs dels genom förslagen om förvaltningsutgifter där delar av den verksamhet som idag finansieras med anslag 1:1 och 1:2 flyttas och istället kommer att finansieras med anslag 1:3 *Trafikverket*. Därutöver renodlas anslagen genom att ett anslag för forskning uppförs på statens budget och samlar finansieringen av forskning inom transportinfrastruktur. Skäl för förslaget är dels att det inte finns någon tydlig

indelning av forskning inom utveckling respektive vidmakthållande vilket innebär att nuvarande anslagsändamål överlappar varandra.

ESV föreslår att ändamålen för anslagen revideras med utgångspunkt i det nya innehållet och formuleras på en mer övergripande nivå. De åtgärder som finansieras med anslagen framgår av investeringsplanen istället för av anslagens ändamål. Hur ändamålen skulle kunna formuleras exemplifieras i ESV:s förslag ovan.

5.4 Anslagsposter som kompletterar annan styrning och villkor utan särlösningar

ESV föreslår att:

- Anslag 1:1 delas in i anslagsposterna Investeringar i nationell plan, Investeringar i regional plan, Direkta förvaltningskostnader i investeringar, Räntor, återbetalning av lån och garantier, Transfereringar.
- Det prövas om Rättegångskostnader m.m. till Kammarkollegiets disposition fortsatt bör utgöra en anslagspost.
- Anslag 1:2 delas in i anslagsposterna Vidmakthållande, Direkta förvaltningskostnader i vidmakthållande och Transfereringar.
- Anslag 1:3 delas in i anslagsposten Trafikverket.
- Anslagskredit, anslagssparande och beställningsbemyndiganden hanteras i enlighet med det ekonomiadministrativa regelverket och vedertagen praxis. Nuvarande undantag tas bort.
- Investeringsplanen kompletteras enligt förslag i 5.1 för att tillgodose regeringens behov av styrning och uppföljning av hur anslagsposterna används.

ESV föreslår att regeringens indelning i anslagsposter ändras i linje med den renodling av anslagen som föreslås i avsnitt 5.3. Förslaget innebär att antalet anslagsposter minskar och utgörs av nedan punkter:

- Anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*
 - Anslagspost 1 Investeringar i nationell plan
 - Anslagspost 2 Investeringar i regional plan
 - Anslagspost 3 Direkta förvaltningskostnader i investeringar
 - Anslagspost 4 Räntor, återbetalning av lån och garantier
 - Anslagspost 5 Transfereringar

- Ev Anslagspost 6 Rättegångskostnader m.m. till Kammarkollegiets disposition
- Anslag 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*
 - Anslagspost 1 Vidmakthållande
 - Anslagspost 2 Direkta förvaltningskostnader i vidmakthållande
 - Anslagspost 3 Transfereringar
- Anslag 1:3 *Trafikverket*
 - Anslagspost 1 Trafikverket

Ovan indelning i anslagsposter i kombination med att investeringsplanen kompletteras och ges en tydligare roll i planeringsprocessen gör att den samlade styrningen av transportinfrastruktur är koordinerad. Regeringens möjlighet att styra trafikslagsövergripande och följa upp både verksamhet och myndighet stärks. Samtidigt möjliggör ESV:s förslag en ordning där regeringen styr *vad* Trafikverket ska göra medan Trafikverket kan avgöra *hur* uppdraget ska utföras. Indelningen ger vidare Trafikverket goda möjligheter att på ett effektivt sätt disponera medel utan att regeringen behöver medge undantag avseende hantering av anslagssparande, anslagskredit och beställningsbemyndiganden. Nuvarande undantag från förordningar och praxis tas bort.

I tabellen nedan anges hur nuvarande anslagsposter under anslag 1:1 sorterar in i ESV:s förslag till ny struktur för anslagsposter.

Anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur	
Ny anslagspost	Nuvarande anslagsposter
Ap 1 Investeringar i nationell plan	Civilt försvar
	Större investeringar i nationell plan
	Väginvesteringar (delpost)
	Järnvägsinvesteringar (delpost)
	Sjöfartsinvesteringar (delpost)
	Luftfartsinvesteringar (delpost)
	Övriga investeringar
	Trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar (delpost)
Ap 2 Investeringar i regional plan	Investeringar i regional plan
Ap 3 Direkta förvaltningsutgifter för investeringar	Räntor och återbetalning av lån för vägar (delpost)
Ap 4 Räntor, återbetalning av lån, garantier	Räntor och återbetalning av lån för järnvägar (delpost)
Ap 5 Transfereringar	Stadsmiljöavtal (delpost)
Ap 6 Rättegångskostnader m.m. till Kammarkollegiets disposition. (Eventuellt)	Rättegångskostnader m.m.

Delpost Planering, stöd och myndighetsutövning flyttas i sin helhet till anslag 1:3 *Trafikverket*. Delpost Forskning och innovation flyttas till ett nytt anslag för forskning och innovation. Anslagsposter Civilt försvar till Luftfartsverket, Sjöfartsverket samt Transportstyrelsen flyttas till respektive myndighets anslag. Nuvarande anslagspost Bidrag till kommuner för kostnader kopplat till fordonsmålvakter och anslagspost Utveckling transportinfrastruktur (disp av RK) tas bort.

I nedan tabell anges hur nuvarande anslagsposter under anslag 1:2 sorterar in i ESV:s förslag till ny struktur för anslagsposter.

Anslag 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur	
Ny anslagspost	Nuvarande anslagsposter
Ap 1 Vidmakthållande	Drift och underhåll av vägar (delpost)
	Bärighet och tjälsäkring av vägar (delpost)
	Drift, underhåll och trafikledning på järnväg (delpost)
Ap 2 Direkta förvaltningsutgifter för vidmakthållande	
Ap 3 Transfereringar	Bidrag för drift av enskild väg (delpost)
	Bidrag till Inlandsbanan (delpost)
	Bidrag till Öresundsbrokonsortiet (delpost)

Anslagspost Forskning och innovation flyttas till ett nytt anslag för forskning och innovation.

Fördelningen i tabellerna ovan av nuvarande anslagsposter och delposter till föreslagna poster är indikativ. Utformningen av investeringsplanens innehåll och objekt kommer att påverka fördelningen. Om fördelningen behöver justeras i relation till styrning i investeringsplanen avser ESV fördjupa i slutrapporten.

6 Bilagor

6.1 Bilaga 1 – Anslagna medel, anslagskredit och anslagssparande 2015–2019

Delposter på anslagspost 10, Större investeringar i nationell plan, anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur. Miljoner kronor.

Anslag	Anslagspost	Delpost		2019	2018	2017	2016	2015
Utveckling av statens transportinfrastruktur 22 1:1	Större investeringar i nationell plan 22 1:1 10	Väg-investeringar 22 1:1 10-1	Anslag statsbudget	4 255	5 426	4 237	3 808	3 594
			VÄB	-8		-20		
			Anslagskredit	127	271	212	114	185
			Anslagskredit %	3%	5%	5%	3%	5%
			Utgående överföringsbelopp	1 484	992	212	126	-213
			Utgående överföringsbelopp %	35%	18%	5%	3%	-6%
		Järnvägs-investeringar 22 1:1 10-2	Anslag statsbudget	10 083	8 405	8 320	8 265	7 820
			Anslagskredit	605	506	416	248	469
			Anslagskredit %	6%	6%	5%	3%	6%
			Utgående överföringsbelopp	-141	-48	-498	-5	-608
			Utgående överföringsbelopp %	-1%	-1%	-6%	0%	-8%
		Sjöfarts-investeringar 22 1:1 10-3	Anslag statsbudget	316	560	405	244	76
			Anslagskredit	10	28	20	7	5
			Anslagskredit %	3%	5%	5%	3%	6%
			Utgående överföringsbelopp	393	319	217	164	65
			Utgående överföringsbelopp %	124%	57%	54%	67%	85%
		Luffarts-investeringar 22 1:1 10-4	Anslag statsbudget	50	49	51	51	50
			Anslagskredit	0	2	3	2	3
			Anslagskredit %	0%	5%	5%	3%	6%
			Utgående överföringsbelopp	26	25	151	101	50
Utgående överföringsbelopp %	52%		51%	300%	198%	100%		

Källa: Hermes, Trafikverkets regleringsbrev och ESV:s bearbetning.

6.2 Bilaga 2 – Fördelning av kostnader och intäkter

Anslag (tkr)	Avgiftsintäkter och övr. ers.	Bidrag-intäkter	Varor, material entreprenader	Projektering	Personal- kostnader	Konsult- kostnader	Lokaler, resor, logi, förbrukvaror	Transferringar, egna fastigheter, skadestånd	Avskrivning, räntor, amort.	Utfall 2019
1:1 ap 6 Investeringar i regional plan	-172 268	-300 689	1 898 177	501 829	247 089	85 390	148 118	500 371	986	2 909 003
1:1 ap 7.1 Räntor och återbetalning av lån för vägar	-3 060						1 499	615	277 607	274 547
1:1 ap 7.2 Räntor och återbetalning av lån för järnvägar	-57 297						4 000		1 421 556	1 544 816
1:1 ap 9 Civilt förvar	-41				9 067	71				13 097
1:1 ap 10.1 Väginvesteringar	-1 332 518	352 010	3 571 044	608 580	139 880	99 338	157 440	151 923	512	3 748 209
1:1 ap 10.2 Järnväginvesteringar	-251 768	-492 481	6 640 195	2 315 668	638 081	621 547	468 154	230 994	156	10 170 546
1:1 ap 10.3 Sjöfartsinvesteringar	-7 170	-276 672	115	2 614	3 284	476	4 587	514 727		241 961
1:1 ap 10.4 Luftfartsinvesteringar								49 462		49 462
1:1 ap 11.1 Trimming, effektivisering, miljönvesteringar	-117 060	-224 946	2 064 529	413 565	173 983	111 379	245 651	98 777	69	2 765 947
1:1 ap 11.2 Stadsmiljöbatal					2 253	866	511	575 758		579 388
1:1 ap 12.1 Planering, stöd och myndighetsutövning	-16 574	-8 932	12 238	7 593	797 310	132 428	266 970	39 594	1 407	1 232 034
1:1 ap 12.2 Forskning och innovation utv	-2	-7 796	379		16 539	1 999	32 654	257 075		300 848
1:1 ap 12.3 Bidrag till inlands- och Öresundsbrokonortiet							353 101	145 067	1 617	499 785
1:2 ap 1.1 Drift och underhåll av vägar	-334 357	-53 134	9 519 770	82 219	793 796	229 797	755 778	271 244	10 015	11 281 413
1:2 ap 1.2 Bärighet och tjälsäkning av vägar	-8 841	-6 302	974 015	86 084	40 896	12 175	17 471	5 492	217	1 121 207
1:2 ap 1.3 Bidrag för drift av enskild väg		-10 160						1 208 003		1 197 843
1:2 ap 2.1 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg	-2 647 925	-6 746	7 351 569	320 752	2 164 589	373 438	919 874	1 250 097	53 310	9 778 958
1:2 ap 4 Forskning och innovation tvärdm	-93	-13 530	3 171	1 198	23 761	2 468	28 533	186 847		232 355
1:3 ap 2 Trafikverkets administration	-21 755	-1 365	155		1 045 652	88 225	292 769	4 511	5 270	1 413 462
1:6 ap 1 Icke statliga flygplatser								133 101		133 101
1:6 ap 2 Flygtrafikfjäster								6 156		6 156
1:6 ap 3 Beredningsflygplatser					4	4	2	8 982		8 988
1:7 ap 1 Trafikval		-6 049			4	4	5 292	1 000 016		999 263
1:10 ap 5 EU-stöd, TEN			26 401		283		87 536			114 220
1:11 ap 3 Trängselskiatt Stockholm - del till TRV			20 951		882	256	4 264	607		26 960
1:11 ap 6 Trängselskiatt Stockholm - del till TRV	-50 064	-30 141	1 318 288	224 562	111 776	213 647	131 410	633 443	1 498	2 554 419
1:14 ap 1 Trängselskiatt Göteborg - del till TRV	-72		15 374		362	-19	1 132	872		17 649
1:14 ap 2 Trängselskiatt Göteborg - del till TRV			488 263	5			16			488 284
1:15 ap 1 Sjöfartsstöd								1 564 463		1 564 463
Summa	-5 020 865	-1 086 933	33 904 634	4 564 669	6 209 491	1 973 481	3 926 762	8 838 197	1 774 220	55 268 384

Källa: Trafikverkets fördelning av anslag 2019 från presentation 200316 med bearbetning av ESV