

Regeringsoppdrag

Rapport

Finansiell styrning av Trafikverket

Slutrapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2021-04-15

Dnr: 2020-00092

ESV-nr: 2021:21

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). En delrapport lämnades i enlighet med uppdraget 2020-12-15. Denna rapport är en slutredovisning av uppdraget.

ESV vill rikta ett tack till Trafikverket för deras bidrag till arbetet.

Anna Håkanson, Camilla Almgren-Lidman och Ellen Rova har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Finansiell styrning av Trafikverket och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2021-04-15

Clas Olsson

Generaldirektör

Ellen Rova

Utredare

Innehåll

1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Uppdraget, bakgrund och problembeskrivning	7
2.1.1 Anslagsstruktur	7
2.1.2 Anslagsvillkor	9
2.1.3 Underlag om investeringar	9
2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar	10
2.3 Metod	11
2.3.1 Intervjuer	11
2.3.2 Dokumentstudier	12
3 Iakttagelser	13
3.1 Trafikverkets verksamhet	13
3.1.1 Verksamhetsområden	13
3.1.2 Resultatenheter	15
3.2 Styrning	15
3.2.1 Övergripande styrning av Trafikverket	15
3.2.2 Samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar	18
3.2.3 Budgetunderlaget	19
3.3 Uppföljning och redovisning	22
3.3.1 Styrdokument och innehåll	22
3.3.2 Trafikverkets arbete med ekonomisk uppföljning	23
3.3.3 Trafikverkets årsredovisning	24
4 Analys	34
4.1 Vägval för investeringsplanen	34
4.1.1 Omfattning	34
4.1.2 Struktur	38
4.2 Vägval för uppföljning och redovisning	39
4.2.1 Myndighetens uppföljning behöver en plan	39
4.2.2 Myndighetens resultatredovisning	40
5 Förslag	42
5.1 Innehåll och struktur för Trafikverkets investeringsplan	42
5.1.1 Omfattning	43
5.1.2 Struktur	44
5.1.3 Konsekvenser av förslag om utökad investeringsplan	45
5.2 Förstärka länken mellan den nationella planen och uppföljningen	46
5.2.1 Utvecklad uppföljning av planerad verksamhet	47
5.2.2 Resultatredovisning	47
5.2.3 Konsekvenser av förslag till utvecklad uppföljning och resultatredovisning ...	47

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnar i denna rapport förslag till hur styrningen och uppföljningen av Trafikverket kan utvecklas. Rapporten utgör vår slutredovisning av regeringens uppdrag till ESV att göra en översyn av den finansiella styrningen av Trafikverket (I2019/00186/US).

Uppdraget har bestått i att analysera och föreslå hur anslagsstyrningen av Trafikverkets förvaltningsutgifter, utveckling samt vidmakthållande av transportinfrastrukturen kan bli mer ändamålsenlig. Vidare omfattar uppdraget de årliga underlag som Trafikverket lämnar om investeringar samt uppföljning och redovisning av verksamheten.

I uppdragets delrapport (ESV 2020:57) föreslog ESV en väsentlig minskning av antal anslagsposter och delposter inom anslag 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*. Det skulle enligt ESV:s uppfattning möjliggöra en mer effektiv verksamhet. En förutsättning för detta var emellertid att den årliga informationen om investeringar i budgetunderlaget inklusive tillhörande uppföljning utvecklades för att ge regeringen tillräckliga förutsättningar att styra och följa upp verksamheten. Därför föreslog ESV att myndighetens investeringsplan skulle utvecklas och integreras med den nationella planen för transportinfrastruktur, för att komplettera styrningen med anslag. Förslagen i slutrapporten avser hur Trafikverkets investeringsplan kan utvecklas för att ge denna förutsättning till en mindre detaljerad anslagsstyrning och en förstärkt uppföljning.

ESV föreslår att investeringsplanen utökas från att innehålla den statliga transportinfrastruktur som Trafikverket förvaltar till att omfatta den nationella transportinfrastruktur som Trafikverket finansierar, och som regeringen styr genom nationell och regional plan. ESV föreslår vidare att vissa investeringar som idag klassificeras som verksamhetsinvesteringar istället klassificeras som samhällsinvesteringar, exempelvis vägfärjor. Därutöver föreslår ESV att kostnader som relaterar direkt till investeringen, exempelvis underhåll, inkluderas i investeringsplanen. ESV:s förslag att utveckla informationen om det årliga genomförandet ger goda möjligheter att utveckla uppföljningen av Trafikverkets verksamhet.

ESV:s förslag utgår från principen att planering och uppföljning av myndighetens verksamhet ska göras på samma grunder. ESV uppmärksammar att det finns ett generellt behov av att anpassa styrningen av resultatredovisningen för myndigheter som anskaffar anslagsfinansierade samhällsinvesteringar.

Som en följd av ESV:s förslag kommer underlag som avser infrastrukturinvesteringar redovisas på samma sätt i såväl den nationella planen som i Trafikverkets årsredovisning.

ESV anser att de samlade förslagen förbättrar förutsättningarna för riksdagens och regeringens styrning och uppföljning av transportinfrastrukturen i förhållande till de transportpolitiska målen. ESV bedömer vidare att förslagen ger Trafikverket väsentligt bättre möjlighet att genomföra verksamheten effektivt. Det skulle också innebära att styrning och redovisning av anslagsfinansierade samhällsinvesteringar följer samma principer inom både utgiftsområde 22 Infrastruktur och utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

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, de arbetsmetoder vi har använt samt hur slutredovisningen förhåller sig till vår delredovisning *Finansiell styrning av Trafikverket*¹, nedan benämnd som delrapporten.

2.1 Uppdraget, bakgrund och problembeskrivning

Som vi beskrev i delrapporten grundar sig den finansiella styrningen av Trafikverket 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 sju år och regeringen anser att det är lämpligt att genomföra en utvärdering.

Regeringen gav mot denna bakgrund ESV i uppdrag² att göra en översyn av den finansiella styrningen av Trafikverket. I enlighet med regeringens uppdrag har ESV genomfört en översyn med utgångspunkt i riksdagens och regeringens styrning av anslagen och ramar för infrastrukturplanering samt utifrån allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning. Huvuddelen av Trafikverkets verksamhet finansieras med anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur*, 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur* och 1:3 *Trafikverket*. Sannantaget omsattes inom dessa anslag cirka 52 miljarder kronor under 2020 varav merparten är för investerings- och vidmakthållandeverksamhet. Enligt uppdraget fokuserade genomlysningen på dessa anslag.

2.1.1 Anslagsstruktur

I delrapporten redovisade vi hur vi ser på ändamålsenligheten i anslagens strukturella uppbyggnad och lämnade förslag till möjliga förbättringar och förtydliganden. ESV konstaterade i delrapporten 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

¹ Delrapport Finansiell styrning av Trafikverket ESV 2020-57.

² Uppdrag att göra en översyn av den finansiella styrningen av Trafikverket. Infrastrukturdepartementet 2020 01 23, I2019/00186/US.

avvägningar, inte har fått tillräckligt genomslag i anslagsstyrningen. Nuvarande indelning i anslagsposter med tillhörande villkor främjar inte ett effektivt genomförande av verksamheten i linje med beslutade mål, exempelvis begränsas möjligheterna att arbeta med ett trafikslagsövergripande perspektiv. En annan iakttagelse ESV gjorde i delrapporten var att samma verksamhet, exempelvis forskning, finansierades med olika anslag. ESV föreslog därför bland annat ett separat forskningsanslag.

ESV konstaterade 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 anslagets 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, mer effektiv och strategisk. ESV redovisade förslag till hur anslagets ändamål kan förändras med utgångspunkt i detta.

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

I den första delen av uppdraget skulle ESV även bedöma hur förvaltnings- respektive verksamhetsutgifter bör sorteras i anslagsstrukturen. ESV konstaterade att även om huvudprincipen är att förvaltningsutgifter bör finansieras på ett förvaltningsanslag finns det inom hanteringen av samhällsinvesteringar motiv som talar för att förvaltningsutgifter framförallt för vidmakthållande bör kunna finansieras även på sakanslag. ESV:s slutsats var att Trafikverkets 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 en sådan modell att fungera är att den kopplas till annan styrning i form av anslagspost och

styrning respektive uppföljning av investeringar och vidmakthållande i investeringsplanen. ESV föreslog därför att investeringsplanen utökas och att annan kompletterande styrning säkerställs.

I linje med vad ESV föreslog i delrapporten framförde Trafikverket i sitt budgetunderlag för 2022-2024 att Forsknings- och innovationsverksamheten bör föras till ett eget anslag alternativt en anslagspost. Kopplat till ESV:s förslag skriver Trafikverket även att en anslagspost för investeringar i nationell plan bör övervägas eftersom investeringar i nationell plan följer det beslut som regeringen fattat i separat ordning.

2.1.2 Anslagsvillkor

För de berörda anslagen skulle ESV även analysera uppbyggnaden av beställningsbemyndiganden och praxis och villkor för anslagskrediter och anslagssparande. ESV konstaterade 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 ansåg ESV att det finns skäl att förenkla hanteringen och att i redovisningen tydliggöra vissa särskilda typer av åtaganden som Trafikverket har, exempelvis inomstatliga lån. Genom förslagen om mindre detaljerad indelning i anslagsposter bedömer ESV att Trafikverket får möjlighet att på ett effektivt sätt disponera medel utan att regeringen behöver medge undantag avseende hantering av anslagssparande, anslagskredit och beställningsbemyndiganden. I regleringsbrevet för 2021 fick ESV i uppdrag att se över förutsättningarna för berörda myndigheter att lämna uppgifter om investeringar som avser samhällsändamål i löpande priser i stället för prisnivån det år då budgetunderlaget lämnas. I översynen ska även beställningsbemyndiganden ingå. ESV bedömer att det skulle vara lämpligt att Trafikverket ser över hanteringen av beställningsbemyndiganden i samband med detta.

2.1.3 Underlag om investeringar

I den del av regeringens uppdrag som skulle redovisas i slutrapporten ingick att analysera ändamålsenligheten i de årliga ekonomiska underlag som myndigheten lämnar till regeringen avseende investeringar. Även om delrapporten i enlighet med regeringens uppdrag var inriktad på de delar av uppdraget som berör den finansiella styrningen omfattade den i viss utsträckning svar på de delar av uppdraget som rör investeringsunderlagen. ESV konstaterade att utvecklade underlag om genomförandet av nationell plan i den årliga budgetprocessen gav förutsättningar att minska detaljeringsgraden i styrningen av anslag. ESV föreslog därför att investeringsplanen bör 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. Den föreslagna indelningen i anslagsposter 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. Utformningen av investeringsplanens innehåll och objekt kommer att påverka med vilka anslag respektive anslagsposter olika delar av verksamheten finansieras.

I delrapporten framför ESV att vi avser fördjupa förslagen om Trafikverkets underlag för investeringar. De fördjupade förslagen ingår i denna slutrapport. Rapporten innehåller även i enlighet med regeringens uppdrag en analys av Trafikverkets metoder för ekonomisk uppföljning och redovisning av sin verksamhet samt de förutsättningar som finns för utvärdering och transparens.

2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

I likhet med i den första delen av uppdraget görs ESV:s analys och förslag i denna del med utgångspunkt i riksdagens och regeringens styrning samt utifrån allmänna utgångspunkter för ekonomisk styrning och uppföljning i staten.

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. ESV ser anslagsstyrning och styrning av investeringar som en helhet där de ingående delarna är beroende av varandra. Det var bakgrunden till att ESV:s redovisning i delrapporten omfattade och tydliggjorde kopplingen mellan dessa delar.

ESV tolkar skrivningen ”årliga ekonomiska underlag om investeringar som Trafikverket lämnar till regeringen” som underlagen som myndigheten lämnar inom ramen för budgetprocessen. Vi har därför avgränsat arbetet till dessa underlag. Av detta följer att ESV uppfattar att uppdraget inte omfattar att lämna förslag till förändringar i vad som ingår i nationell plan. I ESV:s uppdrag ingår även att analysera Trafikverkets metoder för ekonomisk uppföljning och redovisning av sin verksamhet samt de förutsättningar som finns för utvärdering och transparens. ESV:s tolkning är att även denna del avser de underlag Trafikverket lämnar i budgetprocessen. Mot bakgrund av skrivningen ”redovisning av verksamheten” har ESV avgränsat arbetet om redovisning till att i huvudsak omfatta resultatredovisningen. När det gäller uppföljning har ESV även inkluderat Trafikverkets arbete med prognoser.

Inom ramen för uppdraget har ESV utgått från Trafikverkets riktlinjer och redovisningar. Vi har inte haft möjlighet att undersöka huruvida Trafikverket följer dessa riktlinjer. Som en följd av avgränsningarna lämnar ESV inte heller förslag som avser Trafikverkets interna finansiella styrning, exempelvis resultatenheter eller indelning i verksamhetsområden.

ESV konstaterar att för att åstadkomma en effektiv styrning som också lever upp till behoven av transparens och kontroll behöver den finansiella styrningen anpassas till verksamhetens mål och karaktär. ESV:s ansats i denna fördjupning av uppdraget är därför att beskriva Trafikverkets verksamhet samt hur den styrs, redovisas och följs upp i de årliga underlagen inom budgetprocessen. Beskrivningen är utgångspunkt för ESV:s analys och förslag.

2.3 Metod

I den tidigare delen av uppdraget genomförde ESV en kartläggande fas som omfattade intervjuer med företrädare från Trafikverket samt dokumentstudier. Kartläggningen fokuserade på Trafikverkets organisation, hur kostnaderna är fördelade och hur investeringsverksamheten styrs.

I syfte att åstadkomma en verksamhetsanpassning av förslagen i delrapporten har ESV i denna del av uppdraget haft möten med flertalet av Trafikverkets verksamhetsområden. Urvalet grundade sig på om verksamheten ingick i Trafikverkets investeringsplan eller inte, och vi har då fokuserat på de verksamheter som inte ingår i dagens investeringsplan.

Med utgångspunkt i delrapportens slutsatser och förslag samt den fördjupande informationsinsamlingen om verksamheten utarbetade vi alternativ till hantering av verksamheten i förhållande till investeringsplanen och annan årlig information om investeringar. Alternativen inklusive iakttagelser har ESV diskuterat med företrädare för Trafikverket samt Regeringskansliet. Med utgångspunkt i regelverk och principer för styrningen av statsförvaltningen har diskussionerna om och analysen av den information vi tagit del av varit grund för slutsatser och förslag i denna slutrapport.

Valda delar av ESV:s iakttagelser och analys 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 vid diskussionsmöten.

2.3.1 Intervjuer

ESV har i denna del av uppdraget genomfört ett tiotal arbetsmöten med företrädare för Trafikverket. Arbetsmötena har genomförts för att få en mer detaljerad beskrivning

av verksamhetsområdena Planering, Trafik, Underhåll och Informations- och kommunikationsteknik samt två av Trafikverkets resultatenheter, Färjerederiet och Fordonsresurser. ESV har även genomfört möten med företrädare för Regeringskansliet. För att komplettera dokumentationen från mötena har ESV även ställt frågor som besvarats skriftligt eller muntligt.

2.3.2 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, prognoser, 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.³

³ Planeringssystem för transportinfrastruktur, Prop. 2011/12:118.

3 Iakttagelser

I följande avsnitt redovisar ESV de kompletterande iakttagelser som vi gjort i uppdragets avslutande del. I den utsträckning som vi anser det av betydelse redovisar vi även iakttagelser från delrapporten. Dessa återfinns dock inte samlat i detta avsnitt utan är integrerade i rapportens samtliga delar. Vi har i dessa fall hänvisat till delrapporten.

Kapitlet är indelat i tre delar där den första ger en övergripande beskrivning av den verksamhet som Trafikverket bedriver. De två efterföljande delarna fokuserar på de två frågor som den avslutande delen av uppdraget fokuserar på. Först beskriver vi regeringens styrning av Trafikverkets investeringsverksamhet med en särskild fördjupning om de underlag om investeringar som Trafikverket lämnar till regeringen. I det efterföljande avsnittet beskriver vi de generella regler och principer som finns för myndigheternas uppföljning, den särskilda styrning som avser Trafikverkets uppföljning samt Trafikverkets metoder för uppföljning och redovisning.

3.1 Trafikverkets verksamhet

Följande avsnitt beskriver övergripande den verksamhet som bedrivs vid Trafikverkets verksamhetsområden och resultatenheter. Syftet med beskrivningen är att skapa en förståelse för vilka delar av verksamheten som bör ingå i investeringsplanen. Den verksamhet som beskrivs under respektive rubrik finansieras av flera olika anslagsposter. Detta skiljer sig från delrapportens beskrivning som utgick från finansiering. I enlighet med beskrivningen i inledningen har vi inte heller fokuserat på de investeringar som ingår i dagens redovisning om investeringar till regeringen. Istället har vi fördjupat beskrivningarna av de investeringsrelaterade kostnader som uppkommer i andra delar av verksamheten. Beskrivningen begränsas till de delar vi bedömer är relevanta för de förslag vi lämnar.

3.1.1 Verksamhetsområden

Trafikverkets verksamhet bedrivs i huvudsak inom ramen för verksamhetsområdena Planering, Investering, Stora projekt, Underhåll, Trafik och Informations- och kommunikationsteknik (IKT). Inom verksamhetsområde Planering bedriver Trafikverket central planering av utveckling, vidmakthållande och användningen av transportinfrastrukturen. I verksamheten ingår att utarbeta underlag till regeringens beslut om nationell plan och andra motsvarande underlag som rör strategisk planering. Även åtgärdsplanering, koordinering av olika fysiska åtgärder och den genomförandeplan där Trafikverket redovisar för externa intressenter vad myndigheten avser vidta för åtgärder ingår i den centrala planeringen.

Gränsdragningen mellan den centrala planeringen och genomförandet går när den interna beställningen om att förbereda eller genomföra en specifik investering eller motsvarande läggs till projektorganisationen. ESV uppfattar att det går att likställa med när planeringen övergår från att vara generell till att avse specifika investeringar eller vidmakthållande i produktionen.

Verksamhetsområdena Investeringar och Stora projekt förbereder och genomför investeringar efter beställning/ uppdrag från verksamhetsområde Planering. Trafikverket upphandlar utbyggnad och ombyggnad i syfte att utveckla det statliga väg och järnvägsnätet. De åtgärder som ska genomföras bestäms i den nationella planen för transportinfrastrukturen och i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Utgifter som relaterar till objekt, till exempel förbereda och projektera respektive upphandla, följa upp genomförande och slutligt överlämna till verksamhetsområde Underhåll, Trafik och Informations- och kommunikationsteknik, ingår.

Verksamhetsområde Underhåll ansvarar i stort för att vidmakthålla den statliga väg- och järnvägstransportinfrastruktur som är i drift. Syftet med verksamheten är att hålla vägar och järnvägar framkomliga och att bevara dem så att de håller avsedd funktion och att de följer lagar och regler under hela sin livstid.⁴ Verksamhetsområdet tar in information om tillståndet i infrastrukturen samt övervakar trafikanläggningen med automatiska och manuella metoder vilket sker både nationellt och lokalt.

Verksamhetsområde Trafik ansvarar för trafikplanering och trafikledning inom väg och järnvägsnätet. Planeringen avser hur trafiken ska ledas i relation till underhåll och andra störningar och för att nyttja transportinfrastrukturen på ett effektivt sätt. Trafikledning omfattar att övervaka och styra trafiken på vägar och järnvägar. Trafikledningen övervakar även kraftförsörjningen till järnvägsnätet och anläggningen samt för att vid behov avropa akut underhåll. ESV uppfattar att verksamheten inom verksamhetsområde Trafik huvudsakligen omfattar det som enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag är att anse som drift.

Trafikverkets verksamhetsområde Informations- och kommunikationsteknik (IKT) ansvarar för myndighetens it-infrastruktur och teknisk förvaltning av it-lösningar. Ansvaret omfattar både it-infrastruktur för de anställdas arbetsplats samt normering och stöd avseende hur it hanteras och anskaffas på Trafikverket. Till skillnad från många andra myndigheter finns även en omfattande it-infrastruktur som relaterar till transportinfrastrukturen och dess användning vilket också ligger inom IKT:s ansvar.

⁴ Trafikverkets årsredovisning 2020.

ESV uppfattar att det mellan den interna it-infrastrukturen för de exempelvis anställdas arbetsplats och it-infrastruktur som relaterar transportinfrastruktur finns en gråzon där investeringar ibland finansieras med sakanslag och ibland med anslag 1:3 och att en utmaning med det senare är att det inte är dimensionerat i nationell plan och därmed inte anpassas för övriga förändringar i transportinfrastrukturen som nationell plan innebär.

3.1.2 Resultatenheter

I de fall Trafikverket bedriver verksamhet på en marknad har myndigheten bedömt att det är viktigt att redovisningen är transparent och att konkurrensneutrala villkor råder. För att åstadkomma detta driver Trafikverket sådan verksamhet under bolagsliknande former med ett tydligt gränssnitt mot Trafikverkets övriga verksamhet och med en styrning och rapportering som efterliknar bolagens. Trafikverket har fyra sådana resultatenheter, Färjerederiet, Förarprov, Fordonsresurser och Trafikverksskolan, som driver verksamhet på affärsmässiga villkor.⁵

Resultatenheterna är i olika grad finansierade via externa och interna intäkter, anslag (direkt eller indirekt), bidrag samt lånefinansiering för verksamhetsinvesteringar. Generaldirektören fattar årligen beslut om finansiella nyckeltal och verksamhetsmål för respektive enhet. Resultatenheterna styrs av en av generaldirektören utsedd ordförande (Trafikverkets överdirektör) som till sin hjälp har en rådgivande internstyrelse med interna och externa ledamöter.

3.2 Styrning

I följande avsnitt utvecklar vi beskrivningen av innehåll och utformning av de underlag som Trafikverket lämnar om investeringar i förhållande till beskrivningen i delrapporten. Enligt ESV:s avgränsning omfattar information om investeringar även vidmakthållande av befintliga investeringar.

3.2.1 Övergripande styrning av Trafikverket

Resultatstyrningen syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv statlig förvaltning. Den bygger på delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling eller uppföljning. Den regelbundna uppföljningen innebär att myndigheten redovisar resultatet i förhållande till målen vid bestämda tillfällen. Regeringen får därmed underlag för dialog och beslut om förbättringar, omprioriteringar och ändringar i styrmedel.

I delrapporten redovisade ESV innehåll och struktur för den övergripande styrningen av Trafikverket. I arbetet med slutrapporten har vi fördjupat oss i de delar som avser

⁵ Trafikverkets årsredovisning 2020.

uppföljning. Därutöver kommer vi i följande avsnitt kortfattat återge de delar av delrapportens beskrivningar som har betydelse för resonemangen i analysen och förslagen i denna delrapport. Vi kompletterar även i mindre omfattning i det fall vi ser behov av att tillföra ytterligare perspektiv.

I förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket anges myndighetens uppgifter. I instruktionen anges bland annat att Trafikverket ska verka för att uppnå de transportpolitiska målen som beslutats av riksdagen. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. ESV noterar särskilt det nationella perspektivet som är bredare än ansvaret för de tillgångar i systemet som Trafikverket förvaltar. Ansvaret är heller inte avgränsat till att utveckla och vidmakthålla transportinfrastrukturen utan omfattar att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning, där bland annat Trafikledning ingår.

I Trafikverkets regleringsbrev anges utöver finansiering mål, återrapporteringskrav och uppdrag. ESV har i delrapporten analyserat regeringens årliga finansiella styrning som utövas genom regleringsbrevet. I delrapporten lämnade ESV också förslag på en mindre detaljerad finansiell styrning med bland annat färre anslagsposter. I avsnitt 3.3.1 beskriver ESV bland annat återrapporteringskrav kopplade till investeringsplan och investeringsbudget regeringen beslutar i regleringsbrevet.

Ungefär vart fjärde år beslutar riksdagen om en infrastrukturproposition. Riksdagens beslut innebär ekonomiska ramar för transportsystemet för de kommande 12 åren, till exempel för utveckling, vidmakthållande väg och vidmakthållande järnväg. Propositionen omfattar inte samtliga anslag Trafikverket disponerar. Beslutet innebär en inriktning för 12-årsperioden, förslag till prioriteringar och ställningstaganden i vissa frågor med mera.

Riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen följs av att regeringen fastställer nationell plan. Den nationella planen visar hur det statliga transportinfrastruktursystemet ska utvecklas och underhållas under perioden, inklusive mer preciserad fördelning av de ekonomiska ramar riksdagen beslutat. Planen omfattar inte heller all verksamhet som Trafikverket tilldelas anslag för, exempelvis ingår inte anslag 1:3 *Trafikverket*. Beslutet om nationell plan baseras på ett förslag som Trafikverket har utarbetat i enlighet med regeringens direktiv. Beslutet omfattar i viss utsträckning kompletterande styrning i förhållande till Trafikverkets förslag.

Trafikverkets förslag till nationell plan innehåller de åtgärder som myndigheten anser bör genomföras de kommande 12 åren. I enlighet med regeringens beslut om uppdrag att ta fram förslag till nationell plan ska investeringar över 100 miljoner kronor ska särredovisas. För dessa ska Trafikverket i förslaget 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 miljöåtgärd. Prioriteringarna i förslaget ska motiveras.

Av den ram som riksdagen beslutat för utveckling av transportinfrastrukturen beslutar regeringen hur stor del som Trafikverket ska planera till respektive regional plan. Åtgärderna i respektive regional plan beslutas av respektive region. Trafikverket ansvarar därefter för genomförande av såväl nationell som regional plan.

Vad gäller drift, underhåll och reinvesteringar ska Trafikverket föreslå 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 även övergripande redovisa vilka större reinvesterings- och underhållsåtgärder som planeras under de första åren av planperioden.

Byggstartbesluten

Som ESV beskrivit i delrapporten fattar regeringen utöver beslut om nationell plan särskilda beslut om de namngivna investeringarna. Det görs i byggstartprocessen. Regeringen uppdrar årligen åt Trafikverket att lämna förslag till vilka objekt som bör få byggstart år 1–3 samt förberedas för byggstart år 4–6. Regeringens beslut om uppdrag har ofta fattats i december och avrapportering av uppdraget har ofta skett i mars nästföljande år. Eftersom beslut om uppdrag fattas i särskild ordning och inte är en del i budgetprocessen kan såväl beslut som avrapportering variera i tid mellan åren.

Trafikverkets förslag till byggstartbeslut omfattar objekt där alla nödvändiga förberedelser är genomförda. 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. Trafikverkets underlag ska bland annat innehålla bedömningar och avvägningar i förhållande till transportpolitisk måluppfyllelse,

kostnader (inklusive osäkerheter), samhällsekonomisk lönsamhet och aktuellt planeringsläge i enlighet med tidigare redovisningar. Regeringens beslut om byggstart består av en lista över vilka objekt som får byggstarta respektive förberedas för byggstart. Beslutet innehåller inte några ekonomiska ramar. I delrapporten uppmärksammar ESV att besluten enligt Trafikverket i många fall har 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 vad gäller hanteringen med byggstartbeslut som i flera fall dragit ut på tiden.

3.2.2 Samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar

I delrapporten redogjorde ESV för regelverket som styr hur en investering i staten finansieras. Vi konstaterar att utgångspunkten är att riksdagen fattar beslut om investeringar som inte används i myndighetens löpande verksamhet. I investeringstunga verksamheter, exempelvis försvaret eller transportinfrastruktur, kan det dock finnas gråzoner där det kan vara motiverat att investeringar klassas som samhällsinvesteringar även om de används i verksamheten. Det kan finnas skäl för att riksdagen fattar direkta beslut om dessa investeringar, ett sådant skäl kan vara hur den samlade styrningen inom området ser ut eller något annat i verksamhetens karaktär. Bland annat gäller det produktionshjälpmedel kopplade till Försvarmaktens materielförsörjning samt materiel som används i verksamheten. En liknande argumentation har ESV funnit giltig för it-infrastruktur.⁶

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.⁷

Trafikverkets klassificering av samhällsinvesteringar utgår från myndighetens tolkning av vilka tillgångar som enligt ESV:s föreskrifter och allmänna råd ska finansieras direkt med anslag. Av föreskrifterna framgår att infrastrukturella tillgångar ska finansieras med anslag. Trafikverket definierar myndighetens

⁶ ESV 2020:23 *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*.

⁷ Trafikverkets riktlinje Investering i anläggningstillgångar TDOK 2016:0263.

investeringar i väg och järnvägsnätet som infrastrukturella tillgångar. Därutöver inkluderar myndighetens definition även tillgångar som anskaffats för att styra trafiken. Utöver infrastrukturella tillgångar definierar Trafikverket myndighetens beredskapstillgångar som samhällsinvesteringar, i detta fall med utgångspunkt i ESV:s allmänna råd om att krigsmateriel ska finansieras med anslag.

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.⁸ ESV konstaterar att begreppet produktionshjälpmedel skulle kunna omfatta tillgångar som anskaffats för att styra trafiken och att det som avgör indelningen är myndighetens tolkning av produktionen.

3.2.3 Budgetunderlaget

Enligt 9 kapitlet i förordning om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheternas budgetunderlag innehålla information om finansiering av verksamheten, inklusive investeringar, för de kommande tre åren. Därutöver ska ytterligare information lämnas om investeringar.

Enligt beskrivningarna i delrapporten finansieras Trafikverkets samhällsinvesteringar och vidmakthållande av befintliga samhällsinvesteringar i allt väsentligt av anslagen 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* respektive 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*. I budgetunderlaget redovisar Trafikverket dessa anslag indelat på anslagsposter enligt den detaljerade struktur som ESV analyserat i delrapporten.

I budgetunderlaget ska myndigheten även lämna förslag till låneram för verksamhetsinvesteringar för de kommande tre åren samt information om uppbyggnaden av planerade verksamhetsinvesteringar utifrån den uppdelning som finns i balansräkningen. Utgifter som inte uppfyller definitionen av en anläggningstillgång ska inte redovisas som planerad verksamhetsinvestering. Därutöver ska myndigheten i en separat tabell lämna särskild information om verksamhetsinvesteringar som överstiger 20 miljoner kronor. Den särskilda informationen får även omfatta andra investeringsrelaterade utgifter än de som blir en del av anläggningstillgångens värde. I regleringsbrevet återfinns eventuella krav på återrapportering av de namngivna objekten.

⁸Trafikverkets riktlinje Investering i anläggningstillgångar TDOK 2016:0263.

Informationen om verksamhetsinvesteringar lämnar Trafikverket i enlighet med regelverket. Av informationen i budgetunderlaget för 2022-2024 framgår att huvuddelen av verksamhetsinvesteringarna de kommande åren kommer att avse maskiner, inventarier och installationer och byggnader, mark och annan fast egendom.

I den särskilda informationen om de verksamhetsinvesteringar som förväntas överstiga 20 miljoner kronor framgår att Trafikverket under kommande år planerar att utveckla it-infrastruktur samt anskaffa färjor och spårgående snöslungor (se tabell 1).

Tabell 1. Särskild information om verksamhetsinvesteringar (miljoner kronor, prisläge 2021)

	Totalt	Ack. utfall	2021 Prognos	2022 Beräkn.	2023 Beräkn.	2024 Beräkn.
Verksamhetsinvesteringar per objekt						
Etablering av datahallar i nationellt datacenter	184	22	73	35	27	27
IT infrastruktur för IT-miljö, nationella datahallar	608	201	111	63	71	162
Systemstöd planering	72	64	1	7	0	0
System Marknadsanpassad Planering av Kapacitet, not 1)	744	582	133	29	0	0
System Anläggningsdata, not 1)	234	234	0	0	0	0
Gemensamt underhållsstöd (GUS)	88	52	21	10	5	0
Ombyggnad trafikledningscentraler	604	2	10	57	150	385
Färja	1 245	128	139	217	184	577
Spårgående snöslungor	195	51	105	39	0	0
Diesellok för röjningsorganisation	245	0	2	50	193	0
Fordon för upphandlad Nattågstrafik	3 666	0	11	383	11	3 261
Depå Rasbo	51	51	0	0	0	0
Summa utgifter för investeringar	7 936	1 387	606	890	641	4 412
Finansiering						
Lån i Riksgäldskontoret	7 936	1 387	606	890	641	4 412
Summa finansiering	7 936	1 387	606	890	641	4 412
Varav investeringar i anläggningstillgångar						
Datasystem, rättigheter m.m.	1 139	932	155	46	5	0
Maskiner och inventarier	5 960	380	368	751	459	4 002
Fastigheter och mark	837	75	83	93	177	410
Övriga verksamhetsinvesteringar						
Summa investeringar i anläggningstillgångar	7 936	1 387	606	890	641	4 412

¹⁾ Beloppen i ovanstående tabell är inte totalkostnaden för investeringen, utan endast den lånefinansierade delen.

Källa: Trafikverkets budgetunderlag 2022-2024.

I tabellen som visar hur låneramen förändras framgår även vilka anslag som finansierar verksamhetsinvesteringarnas avskrivningar. Framför allt är det anslagsposterna Planering, stöd och myndighetsutövning, Drift och underhåll av vägar, Drift, underhåll och trafikledning på järnväg samt Trafikverkets administration. Det beror på att de bland annat används i underhållsverksamheten och i planeringsverksamheten. ESV konstaterar att investeringarna finansieras med samma anslag som finansierar nationell plan i och med att avskrivningarna finansieras av dessa. (Se tabell 2.)

Tabell 2. Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar (miljoner kronor, prisläge 2021)

	2020 Utfall	2021 Prognos	2022 Beräkn.	2023 Beräkn.	2024 Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret	3 448	3 631	4 576	5 500	6 002
Nyupplåning (+)	183	1 195	1 179	811	1 299
Amorteringar (-)		-250	-255	-309	-433
UB lån i Riksgäldskontoret	3 631	4 576	5 500	6 002	6 868
Beslutad/föreslagen låneram	4 366	5 200	5 653	6 152	7 018
Ränteutgifter	-5	45	54	57	67
Finansiering av räntor och avskrivningar Utgiftsområde 22:					
1:1 ap 11.1 Trimning, effektivisering samt miljöinvesteringar	0	0	0	0	0
1:1 ap 12.1 Planering, stöd och myndighetsutövning	2	20	22	22	23
1:2 ap 1.1 Drift och underhåll av	87	98	99	102	153
1:2 ap 1.2 Drift, underhåll och trafikledning på järnväg	52	134	145	202	282
1:3 Trafikverkets administration	6	7	8	9	8
Övrig finansiering	36	36	35	31	34
Summa finansiering	183	295	309	366	500

Källa: Trafikverkets budgetunderlag 2022-2024.

I Trafikverkets förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar ingår de utgifter som myndigheten bedömer kommer att ingå i samhällsinvesteringarnas anskaffningsvärde. (Se tabell 3.) Utgifter för verksamhet som relaterar till investeringarna men som inte förväntas bli en del av anskaffningsvärdet ingår inte i investeringsplanen, exempelvis förstudier. Trafikverkets samhällsinvesteringar finansieras framförallt av anslag 1:1 men även trängselskattanslaget, lån och extern medfinansiering står för ansemliga delar av finansieringen.

Investeringsplanens indelning i objekt är på en mer aggregerad nivå än anslagsstrukturen, nationell plan och regeringens styrning i byggstartprocessen. Som exempel finns namngivna investeringar i nationell plan. Dessa finansieras med anslagsposten större investeringar i nationell plan, vilken i sin tur är indelad i delposter för väg, järnväg, sjöfart och luftfart. I investeringsplanen summeras mindre och större investeringar i väg respektive järnväg. Redovisningen omfattar de tre år som övriga delar av budgetunderlaget avser.

En del av den nationella planen omfattar enligt tidigare beskrivningar statlig medfinansiering av infrastruktur som till exempel regioner genomför. Dessa medel redovisar Trafikverket som transfereringar och investeringarna ingår inte i investeringsplanen trots att de avser investeringar i den nationella transportinfrastrukturen.

Tabell 3. Investeringsplan för samhällsinvesteringar (miljoner kronor, prisläge 2021)

	2020 Utfall	2021 Prognos	2022 Beräkn.	2023 Beräkn.	2024 Beräkn.
Anskaffning och utveckling av nya investeringar					
Järnvägsinvesteringar	16 605	18 870	15 745	14 344	16 078
Järnväg - nationell plan	16 384	18 765	15 684	14 179	15 962
varav objekt finansierade med trängselskatt i Göteborg	2 983	3 866	1 747	595	-84
Järnväg regional plan	222	105	61	165	115
Väginvesteringar	13 160	14 730	13 483	13 115	9 921
Väg - nationell plan	10 844	12 067	10 487	10 016	7 434
varav objekt finansierade med trängselskatt i Stockholm	5 012	5 621	4 094	4 318	2 538
varav objekt finansierade med trängselskatt i Göteborg	182	194	-31	196	861
Väg regional plan	2 316	2 663	2 996	3 099	2 487
Summa utgifter för anskaffning och utveckling	29 765	33 600	29 229	27 459	25 999
<i>Varav investeringar i anläggningstillgångar</i>					
Järnvägsanläggningar	16 710	18 115	15 115	13 765	15 283
Väganläggningar	13 076	14 570	13 349	12 968	9 106
<i>Summa investering i anläggningstillgångar</i>	<i>29 786</i>	<i>32 685</i>	<i>28 464</i>	<i>26 733</i>	<i>24 389</i>
Finansiering					
Anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur	19 217	21 038	20 794	21 158	21 255
Anslag 1:10 EU-stöd TEN	148	0	0	0	0
Anslag 1:11 Trängselskatt Stockholm	2 047	1 313	495	820	309
Anslag 1:14 Trängselskatt Göteborg	1 031	853	837	720	611
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)	5 844	8 557	5 056	3 873	2 718
Förskottbetalningar	-11	0	0	0	0
Medfinansiering	1 489	1 840	2 047	888	1 106
Summa finansiering av anskaffning och utveckling	29 765	33 600	29 229	27 459	25 999

Källa: Trafikverkets budgetunderlag 2022-2024

När det gäller vidmakthållande av befintliga investeringar redovisar Trafikverket på samma sätt som för investeringar endast de utgifter som förväntas komma att redovisas som en anläggningstillgång, det vill säga reinvesteringar.

3.3 Uppföljning och redovisning

En väl fungerande uppföljning är viktig bland annat för att möjliggöra ett transparent genomförande av verksamheten och att justera styrningen för att nå avsedda resultat. Utgångspunkten för en ändamålsenlig uppföljning är att den hänger samman med och omhändertar i styrningen av verksamheten. Styrningen av vad som ska åstadkommas följs upp för att identifiera avvikelser och göra det möjligt att vidta åtgärder.

3.3.1 Styrdokument och innehåll

Den generella regleringen av hur myndigheterna ska redovisa resultat finns i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Av regleringen framgår att årsredovisningens resultatredovisning ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Årsredovisningen ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut.⁹

⁹3 kap. 1 §, förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Av regelverket framgår vidare att resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. Myndigheten ska även fördela verksamhetens totala intäkter och kostnader enligt indelningen.

I förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket anges myndighetens uppgifter. Trafikverket ska bland annat verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Instruktionen innehåller även återrapporteringskrav avseende årlig uppföljning. Trafikverket ska redovisa genomförda åtgärder i den nationella planen för transportinfrastruktur samt i länsplaner för regional transportinfrastruktur i de delar verket ansvarar för genomförandet.

I Trafikverkets regleringsbrev anges mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Trafikverket ska enligt dessa bland annat följa upp investeringsplan och investeringsbudget i både budgetunderlag och årsredovisning samt redovisa prognoser till Regeringskansliet fyra gånger per år. Därutöver har regeringen angett återrapporteringskrav i sitt beslut om fastställelse av nationell plan.

3.3.2 Trafikverkets arbete med ekonomisk uppföljning

Trafikverkets uppföljning utgår från den interna planeringen i form av verksamhetsplanen och därtill hörande budget som utgår från en aggregering av alla underliggande projektplaner.

I Trafikverkets verksamhet finns en rad omständigheter inom och utanför myndighetens kontroll som påverkar genomförandet av verksamheten. Projekt kan försenas på grund av exempelvis överklaganden eller tidigare okända förutsättningar som påverkar genomförandet. Förskjutning i tid kan innebära såväl förskjutning av kostnader och därmed anslagsutnyttjande som fördyringar. Förändringar av kostnader i projekt kan vidare uppstå allt eftersom åtgärderna projekteras och kunskapen ökar eller ändrade kostnader som orsakas av ändrat innehåll. Förändringar kan både ha direkta konsekvenser för den nationella transportinfrastrukturens funktion, exempelvis förseningar, men en förändrad ekonomi kan även kräva omprioritering av andra åtgärder.

All riskhantering sker på projektnivå. Projektrisker definieras och kopplas till strategiska tidpunkter i projekt. Om den strategiska tidpunkten passeras utan att risken faller ut lyfts riskreserven från projektets budget. Därmed kan överbudgetering på grund av risker som inte faller ut undvikas. I riskhantering ingår att omhänderta risk för förseningar på grund av exempelvis överklaganden eller andra omständigheter utanför Trafikverkets kontroll. Riskhantering på övergripande nivå sker bland annat genom att ha en överplanering i produktionen som täcker upp för förseningar.

Trafikverket följer internt upp genomförande av alla pågående projekt månatligen. Uppföljningen är gemensam för utveckling och vidmakthållande. När avvikelse från fastställd projektplanering konstateras finns en eskaleringstrappa som beskriver på vilken nivå beslut om avsteg fås tas. Större avvikelser lyfts och hanteras i den regionala eller nationella koordineringsgruppen, i samband med det redovisas även den totala utvecklingen på respektive anslag och de risker som finns i verksamheten. I den nationella koordineringsgruppen deltar verksamhetsområdeschefer på nationell nivå, eller den som fått verksamhetsområdeschefens delegation att delta, medan de regionala koordineringsgrupperna utgörs av regiondirektörer och distriktschefer.

Den nationella koordineringsgruppen följer utfall innevarande år och prognos över projektens totala kostnad. Beslut om hur eventuella avvikelser ska hanteras fattas utifrån utrymme inom anslagen där även konsekvenser i funktionen i den nationella transportinfrastrukturen har beaktats. Efter nationell koordinering lägger respektive verksamhetsområde sin prognos, i detta ingår att göra en bedömning av om prognosen är rimlig. Den prognos Trafikverket enligt regleringsbrevet lämnar till Regeringskansliet baseras på verksamhetsområdenas prognoser.

I delrapporten konstaterar ESV att Trafikverkets prognoser mot slutet av året i flera fall avviker mycket från det utfall som sedan redovisas. ESV har uppfattat att Trafikverket inlett ett utvecklingsarbete i syfte att stärka prognosarbetet och öka träffsäkerheten i myndighetens prognoser. Myndigheten ser över interna arbetssätt och de indata som påverkar prognoser.

3.3.3 Trafikverkets årsredovisning

I årsredovisningens resultatredovisning redovisas verksamhetens bidrag till de transportpolitiska målen, inklusive indikatorer vars utveckling anges över tid. Denna redovisning svarar mot kravet på att redovisa hur myndigheten lever upp till övergripande mål för verksamheten i myndighetens instruktion. Utöver denna redovisning ställer regeringen krav på uppföljning av de åtgärder som bidrar till måluppfyllelsen. Detta sker dels i resultatredovisningen men även i den finansiella redovisningen.

Trafikverket har i enlighet med regelverket beslutat om en indelning av verksamheten som utgör grund för resultatredovisningen. I denna delas verksamheten in i planering, drift och underhåll, investeringar, expertstöd och myndighetsutövning, utbetalning av bidrag och övrigt stöd, forskning och innovation, uppdragsverksamhet och gemensam administration. Trafikverkets utgångspunkt för indelningen har varit att den ska relatera till ansvar för genomförande av verksamhet och att genom detta minimera antalet fördelningsnycklar som behöver användas.

Enligt regelverket ska myndigheterna även fördela kostnader och intäkter i förhållande till den valda indelningen. Regelverket infördes i samband med att de statliga myndigheterna övergick till kostnadsnärlig redovisning mot anslag. När det gäller investeringar redovisar dock Trafikverket samt Försvarmakten respektive Försvarets materielverk (FMV) dessa som en del av verksamhetens utgifter. ESV konstaterar att regelverket för dessa myndigheter innebär att olika principer tillämpas för budgetering respektive redovisning av verksamheten. Mot denna bakgrund har Trafikverket valt att istället redovisa utgifter fördelat på verksamhetens delar för de anslagsfinansierade investeringarna. ESV konstaterar att det skulle vara möjligt att tillhandahålla informationen utifrån båda principerna men att det innebär en ökad administration. Vidare leder det till att kopplingen mellan årsredovisningen och planeringen i budgetunderlaget blir otydlig vilket kan leda till missförstånd. ESV kan inte se att nyttan med informationen överstiger kostnaden att följa upp utifrån två principer.

ESV konstaterar att principen om kostnadsnärlig redovisning inte tillämpas för styrning av med anslagsfinansierade investeringar utan snarare för att möjliggöra konsoliderade uppgifter för staten där investeringar hanteras likriktat.

I årsredovisningens anslagsredovisning redovisas tilldelade medel, ingående överföringsbelopp samt eventuella omfördelningar och indragningar, det vill säga summa tilldelade medel, per anslagspost respektive delpost. I redovisningen anges inte tillgängliga medel, det vill säga inklusive anslagskredit. Utfall och utgående överföringsbelopp redovisas per anslagspost respektive delpost och är därmed möjligt att jämföra med budgeterade belopp.

Nationell plan

När det gäller de åtgärder som Trafikverket genomför i enlighet med beslut om nationell plan redovisar Trafikverket ackumulerat utfall för investeringar relaterat till planerad volym för samma period.¹⁰ Redovisningen är indelad i namngivna investeringar som i sin tur är indelad i järnväg, sjöfart, luftfart och väg respektive trimnings och miljöåtgärder som i sin tur är indelad i tillgänglighet, säkerhet och miljö. Det årliga utfallet redovisas inte och relateras därmed inte till årligt planerat utfall i nationell plan. Trafikverket anger att investeringarna totalt sett följer planen väl samtidigt som det finns större avvikelser inom vissa områden. Motsvarande information avseende vidmakthållande i nationell plan redovisas inte. (Se tabell 4.)

¹⁰ Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 9, s 35.

Tabell 4. Uppföljning av investeringsåtgärder i den nationella planen för transportinfrastrukturen (miljoner kronor, prisnivå 2017)

	Namngivna investeringar				Trimnings- och miljöåtgärder			Summa
	Järnväg	Sjöfart	Luftfart	Väg	Tillgänglighet	Säkerhet	Miljö	
Akkumulerat utfall 2018–2020, mnkr	29 745	772	234	12 158	3 916	2 150	1 460	50 435
Volym i nationell plan 2018–2020, mnkr*	26 575	792	99	15 478	3 416	1 615	2 063	50 038
Upparbetad del av planen 2018–2020, procent	111,9	97,5	237,1	78,5	114,6	133,2	70,8	100,8

Det ackumulerade utfallet 2018–2020 jämförs med det ackumulerade finansiella utrymmet i den nationella planen för samma period

** Exklusive kostnader för Forskning och innovation, Planering och stöd, Bidrag till Inlandsbanan och Öresundsbron, Driftbidrag till luftfart, Övriga insatser för effektivisering av transportsystemet och Räntor och återbetalning av lån.*

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2020.

Därutöver redovisar Trafikverket årligt utfall för drift och underhåll¹¹ respektive investeringar samt hur detta finansierats.¹² Redovisningen av utfall för Drift och underhåll delas in i trafikslag och respektive trafikslag redovisas indelat i underhåll, reinvestering, trafikledning och drift. Nedan redovisas Drift och underhåll för vägar. Underhåll och reinvesteringar redovisas i sin tur indelade i typ av åtgärder.

¹¹ Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 11, s 38 samt tabell 15, s 46.

¹² Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 20, s 53.

Tabell 5. Verksamhetsvolym Drift och underhåll vägar (miljoner kronor).

	2020	2019	2018
Underhållsåtgärder			
Belagda vägar	2 849	2 905	3 183
Grusvägar	228	260	288
Broar och övriga byggnadsverk	725	838	644
Tunnlar	116	119	131
Eltekniska installationer	125	133	124
ITS (Intelligenta transportlösningar)	234	203	212
Vägutrustning	467	492	500
Övriga väganläggningar	756	420	393
Vintertjänster	1 696	1 985	2 033
Åtgärdande av skador	368	330	295
Styrning och stöd i genomförandet av underhållsåtgärder	638	601	534
Övriga underhållsåtgärder	147	89	74
Summa underhållsåtgärder	8 349	8 375	8 411
Reinvesteringar			
Bärighet och tjälsäkring	1 245	1 127	1 151
Övriga reinvesteringar	1 184	1 083	1 034
Summa reinvesteringar	2 428	2 210	2 185
Trafikledning	251	228	215
Drift av anläggning			
Färjedrift	760	754	721
Anläggningsdrift	553	521	500
Summa drift av anläggning	1 312	1 275	1 221
Summa verksamhetsvolym drift och underhåll väg	12 341	12 088	12 032

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2020.

Finansiering			
Anslag			
- 1:2 ap.1.1 Drift och underhåll av vägar	10 619	10 494	10 505
- 1:2 ap.1.2 Bärighet och tjälsäkring av vägar	1 232	1 112	1 118
- 1:11 ap.3 Trängselskatt i Stockholm - del till Trafikverket	23	24	35
- 1:11 ap.6 Trängselskatt Stockholm - del till Trafikverket	21	60	0
- 1:14 ap.1 Trängselskatt Göteborg - del till Trafikverket	20	17	16
- 1:14 ap.2 Trängselskatt Göteborg - del till Trafikverket	2	0	0
Bidrag	70	61	69
Intäkter av avgifter och övriga intäkter	353	320	289
Summa finansiering	12 341	12 088	12 032

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2020.

Redovisningen av investeringar delas in trafikslag och respektive trafikslag redovisas uppdelat på namngivna investeringar, trimning och effektivisering, miljöinvesteringar samt länsplaner, det vill säga indelningen motsvarar huvudsakligen indelningen under utveckling av transportsystemet i nationell plan. (Se tabell 6.)

Tabell 6. Verksamhetsvolym Investeringar (miljoner kronor i löpande priser)

	2020	2019	2018
Investeringar järnväg			
Namngivna investeringsåtgärder i nationell plan	15 400	11 526	8 314
Trimning och effektivisering	1 207	1 386	1 393
Miljöinvesteringar	164	-15	-136
Investeringar i länsplaner	247	299	467
Summa investeringar järnväg	17 017	13 195	10 038
Investeringar väg			
Namngivna investeringsåtgärder i nationell plan	9 909	8 276	7 124
Trimning och effektivisering	1 167	1 108	1 163
Miljöinvesteringar	390	363	322
Investeringar i länsplaner	2 391	2 303	2 562
Summa investeringar väg	13 857	12 050	11 171
Investeringar sjö- och luftfart			
Namngivna investeringsåtgärder i nationell plan	17	3	0
Trimning och effektivisering sjöfart	0	0	0
Miljöinvesteringar luftfart	0	-2	-85
Summa investeringar sjö- och luftfart	17	1	-84
Summa verksamhetsvolym investeringar	30 891	25 246	21 125

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2020.

Finansiering			
Anslag			
- 1:1 ap.6 Investeringar i regional plan	2 318	2 237	2 445
- 1:10 ap.5 EU-stöd, TEN	148	114	104
- 1:1 ap.10.1 Väginvesteringar	3 459	3 523	4 358
- 1:1 ap.10.2 Järnvägsinvesteringar	10 924	10 031	7 793
- 1:1 ap.10.3 Sjöfartsinvesteringar	0	3	6
- 1:1 ap.11.1 Trimning och effektivisering samt miljöinvesteringar	2 515	2 486	2 252
- 1:11 ap.6 Trängselskatt Stockholm - del till Trafikverket	2 047	1 825	1 544
- 1:14 ap. 2 Trängselskatt Göteborg - del till Trafikverket	1 031	488	758
Lån järnväg	2 236	0	-199
Lån väg	3 597	1 923	11
Bidrag järnväg	626	679	196
Bidrag väg	863	12	644
Intäkter av avgifter och övriga intäkter järnväg	412	394	451
Intäkter av avgifter och övriga intäkter väg	697	1 528	762
Intäkter av avgifter och övriga intäkter sjöfart	18	3	0
Summa finansiering	30 891	25 246	21 125

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2020.

Redovisningen av årligt utfall för drift och underhåll respektive investerade volymer relateras inte till budget för året eller till budget för nationell plan. ESV noterar även att strukturen i redovisningen av investeringar inte har en tydlig koppling till redovisningen av drift och underhåll. Det blir därför svårt att relatera dessa till varandra.

För pågående namngivna investeringar som beslutats i nationell plan redovisar Trafikverket även ackumulerat utfall, prognos för totalkostnad samt beslutad totalkostnad per investeringsobjekt enligt nationell plan.¹³ Årligt utfall, årligt planerat utfall för namngivna investeringar eller planerat ackumulerat utfall redovisas inte. (Se tabell 7)

¹³ Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 23, s 56.

Tabell 7. Prognos för större investeringsobjekt jämfört med totalkostnad inklusive medfinansiering i Nationell plan för transportinfrastrukturen 2018-2029 (miljoner kronor)

Projekt	Väg (V) Järnväg (J)	Byggstart	Öppnas för trafik	Totalkostnad enl. plan inkl. ev. medfinansiering Prisnivå 2017	Prognos 201231 Prisnivå 2017	Prognos/ Plan Procent	Utfall t.o.m. 201231 Löpande pris
Västsvenska paketet	J/V	2010	2028	41 769	41 769	100	22 015
Ostlänken nytt dubbelspår Järna-Linköping	J	2018	2035	54 135	54 135	100	3 714
ERTMS - flera objekt*	J	2008	2028	11 842	14 137	119	5 433
Tomtebodavägen-Kallhäll, ökad kapacitet (Mälardalen)	J	2011 (Yttre delen)	2016 och 2031	17 500	19 321	110	8 888
Varberg, dubbelspår (tunnel) inklusive resecentrum	J	2019	2024	5 003	5 084	102	2 212
Olskroken, planskildhet	J	2018	2026	2 581	4 035	156	2 276
Flackarp-Arlöv, utbyggnad till flerspår	J	2017	2023	4 279	4 080	95	2 978
Göteborgs hamnbana och Marieholmsbron, ökad kapacitet och dubbelspår över Göta älv	J	2015	2023	3 619	3 708	102	2 622
Förbifart Stockholm	V	2014	2030	34 398	37 730	110	19 435
E4/E12 Umeå/Umeåprojektet	V	2009	2022	2 440	2 632	108	2 226
E45 Götaleden (Lilla Bommen-Marieholm)	V	2016	2021	2 270	2 311	102	2 263
Ängelholm-Maria, dubbelspårutbyggnad (inkl. Romares väg)	J	2020	2023	2 497	2 763	111	462
Summa				182 332	191 706	105	74 062

* ERTMS (European Rail Traffic Management System) rapporteras årligen separat enligt regeringsuppdrag. ERTMS består av tre pågående objekt.

Källa: Trafikverket årsredovisning 2020.

För namngivna objekt i nationell plan och länsplaner som tagits i bruk under det år årsredovisningen avser redovisas kostnad jämfört med beräknad kostnad vid beslut om byggstart och den vid byggstartsbeslut beräknade samhällsekonomiska lönsamheten¹⁴ räknas om med slutkostnaden.¹⁵ (Se tabell 8.)

¹⁴ Den samhällsekonomiska lönsamheten följs upp genom nettonuvärdeskvot (NNK). NNK beräknas som kvot mellan netto nytta och samhällsekonomisk investeringskostnad. $NNK < 0$ innebär att objektet är olönsamt utifrån beräknade effekter och $NNK > 0$ innebär att objektet är lönsamt.

¹⁵ Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 26, s 61.

Tabell 8. Objekt öppnade för trafik 2020 (miljoner kronor i prisnivå 2020-06)

Objektnamn Gällande plan vid byggstart	Investerings- typ	Uppföljning med KPI-KS			Uppföljning med investeringsprisindex för väg- respektive banhållning					
		Plan- kostnad	Beräknad kostnad vid byggstarts- beslut*	Slut- kostnad	Plan- kostnad	Beräknad kostnad vid byggstart- beslut*	Slut- kostnad	NNK i gällande plan vid byggstart	Uppföljd NNK	Proc- entuell föränd- ring**
Söderhamn-Kilafors, ökad kapacitet NTP 2010-2021	Järnväg	820	-	1 054	986	-	1 111	<0	<0	13
Väg 1053 Flygplats Sälen LTP 2018-2029	Landbygds-/ tätortsväg	138	-	179	136	-	166	<0	<0	22
Falu resecentrum*** NTP 2010-2021	Järnväg	161	-	215	169	-	210	<0	<0	24
Väg E16 Dala-Järna-Vansbro NTP 2014-2025	Mötesfri väg	170	197	227	168	195	215	1,7	1,2	28
Väg 70 Smedjebacksvägen- Gyllehemsvägen NTP 2014-2025	Mötesfri väg	105	131	104	105	129	103	1,8	1,9	-2
Väg 226 Skyttbrink- Tullinge station LTP 2018-2029	Gång- och cykelväg	64	-	103	62	-	99	e.t.	e.t.	60
Väg 226 Tumba-Tullinge LTP 2010-2021	Landbygds-/ tätortsväg	49	-	65	52	-	66	e.t.	e.t.	28
Väg 51 Svennevad-Kvarntorp LTP 2014-2025	Mötesfri väg	266	-	255	263	-	241	0,4	0,4	-8
Väg 44 Förbifart Lidköping (Lidköping-Källby) LTP 2014-2025	Mötesfri väg	256	-	412	252	-	390	<0	<0	55
Väg 160 Säckeback-Varekil LTP 2014-2025	Landbygds-/ tätortsväg	132	-	184	130	-	174	0,4	0,1	34
Väg 23 Älmhult S- Ljungstorp mittseparering LTP 2018-2029	Mötesfri väg	82	-	156	80	-	156	0,3	<0	95

Objekten presenteras i norr till söder. Förkortningar: e.t.=ej tillämpligt, -=uppgift saknas, LTP=länstransportplan och NTP=nationell transportplan.

* Trafikverket redovisar kostnaden som angavs i Trafikverkets förslag till byggstartar som utgör regeringens underlag för byggstartsbeslut.

** Förändring slutkostnad jämfört mot plankostnad

*** Följs upp både under objekt som öppnats för trafik under året och under objekt som öppnades för trafik för fem år sedan, på grund av tvist. Objektet öppnades för trafik 2015.

Källa: Trafikverkets årsredovisning 2020.

Utöver ovan tabeller redovisar Trafikverket slutkostnader för namngivna investeringar som öppnats för trafik 2018, 2019 och 2020. Investeringarna redovisas uppdelat på väg eller järnväg i nationell plan och väg i länsplaner.¹⁶ Slutkostnaderna relateras inte till budgeterad kostnad. Genomförande av nationell plan nämns även i flera av årsredovisningens avsnitt, exempelvis att Trafikverket prioriterar vägtyper för underhåll i enlighet med nationell plan och att myndigheten följer planens prioriteringsordning för investeringar.

Länsplaner

Länsplanerna för regional infrastruktur följs upp genom redovisning av ackumulerat utfall för perioden 2018–2020 samt andel som genomförts under 2018–2020 av plan

¹⁶ Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 21, s 55.

för 2018–2020 respektive av plan för 2018–29¹⁷. Årligt utfall för länsplanerna redovisas inte.

Investeringsplan och investeringsbudget

Enligt Trafikverkets regleringsbrev ska myndigheten i sin årsredovisning redovisa uppföljning av investeringsbudget för verksamhetsinvesteringar och uppföljning av investeringsplanen i årsredovisningen.

Investeringsplanen redovisas i enlighet med regleringsbrevet i relation till beslutad plan. För investeringsplanen redovisas årligt utfall i relation till årlig budget för anskaffning och utveckling av nya investeringar respektive vidmakthållande av befintliga investeringar.¹⁸ I redovisningen ingår finansiering per anslag eller annan finansieringskälla, övrig kreditram, forskotteringslån eller medfinansiering/bidrag. Trafikverket ger en kortfattad förklaring till skillnad mellan utfall och budget för investeringar i planen. Utfallet relateras utöver till budget även till utfall de två föregående åren.

I årsredovisningen följer Trafikverket också upp den investeringsbudget regeringen beslutat i myndighetens regleringsbrev per verksamhetsinvesteringsobjekt som överstiger 20 miljoner kronor. För de verksamhetsinvesteringar som ingår i investeringsbudgeten redovisas utfall för senaste budgetåret samt budget för samma år, total budget samt ackumulerat utfall till och med 2019.

ESV konstaterar att årligt utfall i relation till årligt planerat utfall är möjligt att följa i uppföljningen av investeringsplanen, investeringsbudgeten och anslagsredovisningen. Årligt utfall är emellertid inte möjligt att följa för nationell plan eller dess ingående delar, eller för respektive länsplan. Det är heller inte möjligt att följa ackumulerat utfall för nationell plan i sin helhet eller uppdelat på planens olika delar. För vare sig nationell plan eller länsplaner är det möjligt att i årsredovisningen följa det samlade utfallet för det år redovisningen avser.

¹⁷ Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 24, s 59.

¹⁸ Trafikverkets årsredovisning 2020, tabell 44, s 88.

4 Analys

I detta kapitel analyserar vi olika alternativ till hur informationen som Trafikverket lämnar om investeringar kan bli mer ändamålsenlig. Därutöver analyserar ESV metoder och processer för Trafikverkets uppföljning och redovisning. Utgångspunkt för analysen är regelverk och allmänna principer samt de iakttagelser vi gjort och som beskrivs i kapitel 3.

4.1 Vägval för investeringsplanen

I delrapporten föreslog ESV en ny anslagsstruktur för Trafikverket. Därutöver föreslog ESV på en övergripande nivå hur den information som myndigheten lämnar om investeringar i investeringsplanen skulle kunna utvecklas för att komplettera en mindre detaljerad anslagsstyrning. I följande avsnitt analyserar ESV olika vägval för investeringsplanens innehåll och struktur.

4.1.1 Omfattning

Enligt regelverket ska investeringsplanen minst omfatta de utgifter som myndigheten förväntar kommer att ingå i samhällsinvesteringens anskaffningsvärde. Därutöver finns möjlighet att redovisa utgifter som inte blir en del av anskaffningsvärdet om det bidrar till styrningen inom området. Det kan till exempel handla om att ge en helhetsbild av de utgifter som finns inom investeringsområdet.

När det gäller de investeringar som Trafikverket finansierar inom transportinfrastrukturen finns avgränsningar att göra. Det gäller i huvudsak vilka investeringar som ska ingå i investeringsplanen och vilka utgifter som relaterar till investeringsobjektet som bör redovisas i investeringsplanen. Samma avgränsningsfrågor gäller för såväl anskaffning av nya investeringar som för vidmakthållande av befintliga investeringar.

Avgränsningar av investeringar

Investeringar och vidmakthållande av tidigare investeringar i nationell plan utgör idag grunden för innehållet i investeringsplanen. I investeringsplanen ingår de investeringar i anläggningstillgångar Trafikverket klassificerar som samhällsinvesteringar, exempelvis investeringar i väg och järnvägsnätet samt tillgångar som anskaffats för att styra trafiken. Investeringsplanen omfattar därmed de namngivna investeringarna, de övriga investeringar som ingår i trimnings- och miljöåtgärder samt de investeringar som genomförs inom ramen för regional plan. ESV konstaterar att dessa investeringar även fortsatt ska ligga med i investeringsplanen. Därutöver ingår verksamhetsinvesteringar indirekt i nationell

plan i och med att kostnader för avskrivningar finansieras med de anslag som finansierar nationell plan. Även medfinansiering av anläggningstillgångar som inte Trafikverket förvaltar ingår i nationell plan.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag reglerar att investeringsplanen är myndighetens redovisning till regeringen av vilka samhällsinvesteringar som myndigheten planerar att göra. Planerade verksamhetsinvesteringar redovisar myndigheten enligt beskrivning i avsnitt 3.2.4 i andra format. ESV ser att det finns tre alternativ till hantering av myndighetens verksamhetsinvesteringar.

Det första är att kostnader för avskrivningar för verksamhetsinvesteringar får ingå i investeringsplanen på samma sätt som andra investeringsrelaterade kostnader. Fördelen med ett sådant upplägg är att kostnaderna skulle hanteras samlat med övriga kostnader för infrastrukturanläggningen. Rent principiellt ser ESV dock skäl för att skilja den information som lämnas om verksamhetsinvesteringar från den som lämnas om samhällsinvesteringar. Dels skulle information om verksamhetsinvesteringar lämnas två gånger i budgetunderlaget, dels riskerar det att medföra oklarheter avseende mandatfördelningen mellan riksdagen och regeringen eftersom verksamhetsinvesteringar normalt hanteras inom den låneram riksdagen tilldelar regeringen.

Ett andra alternativ är att kostnaderna för samtliga verksamhetsinvesteringar hanteras utanför investeringsplanen vilket ligger i linje med regelverkets utgångspunkter och Trafikverkets nuvarande tillämpning. Med en sådan lösning kan problemen i alternativ ett ovan undvikas. Eftersom ESV:s förslag i delrapporten innebär att sakanslagen avgränsas till innehållet i investeringsplanen skulle verksamhetsinvesteringarna då finansieras med förvaltningsanslaget. Det skulle överensstämma med att verksamhetsinvesteringar är investeringar i myndighetens löpande förvaltning. För att hålla samman verksamhetens finansiering skulle det kräva att samtliga kostnader för den verksamhet som investeringen ingår i finansieras med förvaltningsanslaget. ESV utvecklar resonemanget kring detta i avsnitt om relaterade utgifter nedan.

Ett tredje alternativ skulle vara att investeringar i anläggningstillgångar som idag klassificeras som verksamhetsinvesteringar klassificeras om till samhällsinvesteringar. ESV bedömer att detta är motiverat för vissa av de investeringar som idag klassificeras som verksamhetsinvesteringar. Detta avser dels investeringar i utrustning som nyttjas för underhåll, exempelvis spårgående snöslungor eller röjningslok. Det skulle bidra till att vidmakthållande styrs och följs upp samlat i investeringsplanen. Dels avser ESV investeringar som kan ersättas av andra investeringar som kan bidra till motsvarande funktion, exempelvis vägfärjor. Att klassificera investeringar i färjor som samhällsinvesteringar innebär dessutom att

färjorna prioriteras mot andra investeringar som kan bidra till motsvarande funktion. Det finns även ytterligare investeringar som idag klassificeras som verksamhetsinvesteringar för vilka en omklassificering till samhällsinvestering skulle kunna prövas. Det gäller exempelvis investeringar i nattåg och vissa it-investeringar. ESV skriver i rapport Finansieringsmodell för Kustbevakningen ESV 2017:68 att större investeringar där även vidmakthållande uppgår till väsentliga belopp kan anses som samhällsinvesteringar även om tillgången anskaffas med syfte att användas i myndighetens verksamhet.

Utöver statliga anläggningstillgångar finansierar staten investeringar i transportinfrastruktur som hanteras av utomstatliga aktörer, framför allt kommuner och regioner. De anslag Trafikverkets disponerar finansierar även statliga anläggningstillgångar vid andra statliga myndigheter. Dessa investeringar ingår inte i regelverkets krav på redovisning i investeringsplanen men hanteras i likhet med de statliga investeringarna inom ramen för infrastrukturpropositionen och nationella planen. Med den statliga transportinfrastrukturen avses därmed i Trafikverkets fall den nationella transportinfrastrukturen snarare än den infrastruktur som staten äger. ESV konstaterar att det mot denna bakgrund kan finnas skäl för att även den infrastruktur som staten finansierar åt andra aktörer skulle kunna ingå i Trafikverkets investeringsplan, eller som en kompletterande information till denna. Det skulle stödja prioritering mellan åtgärder oavsett huvudman. I samband med att regelverket om styrning av statliga investeringar introducerades lämnade Trafikverket denna typ av information under några år. Vi uppfattar att den svaga ställning som investeringsplanen haft inom området var orsaken till att informationen utgick.

Relaterade utgifter

Enligt regelverket ska investeringsplanen minst innehålla anläggningstillgångar men det går även att redovisa andra utgifter om de är relevanta för styrning och uppföljning inom området.

Trafikverket redovisar i nuläget endast anläggningstillgångar. Fördelen med det är att det är en tydlig avgränsning och enkelt för myndigheten att redovisa. Nackdelarna är att informationen inte är användbar som en del i styrning och uppföljning av myndighetens verksamhet. ESV har i delrapporten konstaterat att det skulle innebära en mer ändamålsenlig styrning av transportinfrastrukturen om investeringsplanen utökas för att tydliggöra kopplingen till nationell plan.

Arbetet med planering påbörjas när underlag utarbetas till beslut om nationell plan. I det arbetet ingår att genomföra åtgärdsvalsstudier för att identifiera vilka åtgärder som är lämpliga för att lösa ett visst transportproblem.

Arbetet med att koordinera planeringen fram till att projektorganisationen tar vid bedrivs centralt vid planeringsavdelningen. ESV konstaterar att detta arbete i viss utsträckning är relaterat till investeringar och vidmakthållandeåtgärder och att det därmed skulle vara möjligt att inkludera i investeringsplanen. Fördelarna skulle vara att fånga även de tidiga skedena med konceptarbete i form av åtgärdsvalsstudier. Nackdelarna skulle vara att det riskerar att bli administrativt komplicerat och att det avviker från den befintliga styrmodellen genom att det i viss utsträckning skulle inkludera arbete innan objekt finns i nationell plan. Det skulle dessutom i många fall vara svårt att koppla arbete till respektive objekt och det skulle även vara otydligt vilka vinningar det skulle ge.

Efter överlämning från den centrala planeringsorganisationen genomför projektorganisationen objektspecifikt planerings- och projekteringsarbete vilket ingår i investeringsplanen.

När investeringsobjektet är utvecklat och anskaffat ansvarar Trafikverket för att vidmakthålla det under dess livslängd. Vidmakthållande definieras i förordning om årsredovisning och budgetunderlag som åtgärder för att bibehålla prestandan hos en investering. Det omfattar både planering och att följa utvecklingen avseende regelverk, upphandla vidmakthållande och genomförande av åtgärder för att säkerställa att investeringen lever upp till krav och att den underhålls. Inom ramen för Trafikverkets vidmakthållande finns två kategorier av utgifter, den första för att tillse och genomföra underhåll så att anläggningen har den funktion som är tänkt och är förenlig med regelverk och säkerhetskrav, den andra för att styra användningen av infrastrukturen inom ramen för Trafikledning. Enligt ESV:s föreskrifter till 9 kap. 4 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska inte kostnader för drift eller liknande ingå i investeringsplanen. ESV bedömer att en lämplig avgränsning av investeringsplanens innehåll är att kostnader för underhåll ingår i planen medan drift inte omfattas av planen. En sådan avgränsning är både i linje med regelverket och den övergripande styrningen av Trafikverket.

Som framgår ovan ska investeringsplanen inte innehålla kostnader för drift. Av detta följer att kostnader för färjedrift, anläggningsdrift och trafikledning¹⁹ inte bör ingå i investeringsplanen. ESV:s utgångspunkt är att denna typ av kostnader bör finansieras av ett förvaltningsanslag eftersom det inte är fråga om kostnader som bidrar till att utveckla eller bibehålla samhällsinvesteringens prestanda. Samtidigt bedömer ESV att det finns skäl att avvakta genomförandet av en sådan förändring tills övriga förslag ESV lämnar är genomförda. Framförallt anser ESV att det är angeläget att möjligheten för riksdag och regering att årligen följa upp genomförandet av investeringar förbättras, förslag som bidrar till detta bör därför prioriteras.

¹⁹ Exklusive investeringar i utveckling av trafikledning som redovisas som samhällsinvesteringar.

Genomförande av dessa förslag kan i sin tur ge bättre förutsättningar att genomföra ytterligare förändringar som avser myndighetens förvaltningsanslag, exempelvis fråga om finansiering av drift.

En ytterligare aspekt att ta hänsyn till är hur den övergripande styrningen är utformad. Som framgår av beskrivningen av den övergripande styrningen i nationell plan har anslag 1:3 *Trafikverket* inte omfattats av beslut om nationell plan. Detta innebär att om finansiering av drift flyttas till anslag 1:3 skulle drift, med nuvarande indelning, heller inte ingå i nationell plan. Det vill säga en sådan förändring skulle i nuläget gå emot ESV:s inriktning att hålla ihop styrningen av genomförandet av regeringens politik.

ESV konstaterar att detta skulle kunna omhändertas genom att nationell plan skulle vidgas till att omfatta även den verksamhet som idag finansieras av anslag 1:3. Vi ser positivt på en sådan förändring. En sådan sammanhållen styrning skulle också innebära att dimensioneringen av anslag 1:3 *Trafikverket* tydligare skulle kopplas till dimensionering av övriga anslag. Vi konstaterar dock att det inte ryms inom ramen för detta uppdrag att lämna sådana förslag.

4.1.2 Struktur

I föregående avsnitt analyserar vi hur investeringsplanens innehåll kan avgränsas. Detta avsnitt kommer istället att gå in på strukturella vägval och fördjupning av vårt förslag i delrapporten om att integrera byggstartbesluten med investeringsplanen.

Investeringsplanens struktur ska ge förutsättningar att följa upp investeringsverksamheten som regeringen beslutat att Trafikverket ska genomföra och hur den förväntas ha ekonomiska utfall inom ramen för tilldelad finansiering.

I delrapporten föreslog ESV att investeringsplanen skulle förlängas till att omfatta 6 år, vilket skulle anpassa den till den beslutsmodell som tillämpas. En utgångspunkt för indelningen i objekt var att den skulle anpassas till nivån för regeringens styrning, exempelvis namngivna investeringar. ESV bedömer att det inte är ändamålsenligt att redovisa investeringsplanen med sådan detaljeringsgrad till riksdagen. För att hantera detta kan regeringen lämna en mer aggregerad information till riksdagen, ett förfarande som redan tillämpas inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap.

ESV konstaterar att investeringsrelaterade kostnader redan idag kan hanteras i investeringsplanen genom att de utgifter som blir en del av anläggningstillgången särredovisas. Enligt avsnitt 4.1.1 anser ESV att även information som inte avser statliga investeringar, exempelvis medfinansiering av utomstatliga investeringar, bör ingå i investeringsplanen. Dessa utgifter blir inte en del av en anläggningstillgång

och ingår därmed inte i summeringen av anläggningstillgångar. ESV anser dock att det finns skäl för att denna information bör vara tydligt avgränsad. Ett sådant skäl är att underlätta för mottagaren att tolka informationen, ett ytterligare skäl är att det statliga ansvaret ser olika ut beroende på om det är en del av den statliga transportinfrastrukturen eller inte.

När det gäller byggstartbesluten föreslog ESV i delrapporten att den nuvarande hanteringen av byggstartbeslut integreras i investeringsplanen. För att åstadkomma en sådan integration behöver investeringsplanen utvecklas så att de namngivna investeringarna är markerade med status avseende beslut om byggstart. Investeringsplanen kan kompletteras med en kolumn med information om aktuell status samt hänvisning till beslutsunderlag. Det skulle även innebära att hanteringen överensstämmer med hanteringen av investeringsplanen inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap.

ESV bedömer att beslutsunderlagen i sig inte behöver förändras. Däremot bör de bedömningar som investeringsplanen ska omfatta överensstämja med de belopp som redovisas i underlag för regeringsbeslut. När det gäller tidpunkt för att lämna in underlag för beslut om att förbereda byggstart respektive byggstart konstaterar ESV att utgångspunkten bör vara att de lämnas som bilaga till budgetunderlaget. Beslut bör fattas samlat vid ett tillfälle per år, i beslut om myndighetens regleringsbrev. Hanteringen renodlas därmed i förhållande till budgetprocessen.

4.2 Vägval för uppföljning och redovisning

I följande avsnitt analyserar ESV Trafikverkets metoder för uppföljning och redovisning av verksamheten. Med utgångspunkt i principer för uppföljning och redovisning diskuterar vi hur Trafikverkets uppföljning fungerar och hur den kan utvecklas. I den första delen fokuserar vi på uppföljningssystemet och i det andra på strukturen för resultatredovisningen.

4.2.1 Myndighetens uppföljning behöver en plan

Av tidigare kapitel framgår att en fungerande styrning, uppföljning och redovisning bör hänga samman. ESV konstaterar att uppföljningen av Trafikverkets verksamhet saknar den centrala kopplingen till planerat årligt genomförande, därför blir den redovisade informationen svår att tolka och värdera. Om styrningen inte följs upp skapas inte kunskap om hur styrningen fungerar, incitamenten att följa den minskar och besluten riskerar att fattas utan tillräckliga underlag. Om inte uppföljningen sker i förhållande till en planerad utveckling blir den helt enkelt bara en redovisning. Möjligheten att utnyttja informationen till att skapa kunskap om hur styrningen fungerat utnyttjas inte.

Samtidigt konstaterar ESV att en ändrad och mindre detaljerad anslagsstruktur enligt de förslag ESV lämnar förutsätter ett vägval avseende åiterrapportering från Trafikverket till regeringen. Att med den mer övergripande anslagsstruktur ESV föreslår fortsatt ha anslagsstrukturen som utgångspunkt i den årliga åiterrapporteringen skulle minska transparensen för regeringen och därmed minska regeringens möjlighet till både en ändamålsenlig uppföljning och meningsfull åiterrapportering till riksdagen.

ESV bedömer att det finns brister att åtgärda i förhållande till generella principer för uppföljning. Vidare ser ESV att en utvecklad uppföljning är en förutsättning för en mindre detaljerad anslagsstyrning. Mot denna bakgrund behöver förutsättningarna för Trafikverkets uppföljning utvecklas för att åstadkomma information som ger uppdragsgivaren en förståelse för hur genomförandet av nationell plan fortskrider i förhållande till det ursprungliga beslutet.

För att åstadkomma det önskade läget konstaterar ESV att det behöver finnas en plan för det årliga genomförandet av de åtgärder som ingår i nationell plan. Planen skulle med fördel kunna utformas i enlighet med tidshorisonten för beräkning av anslag, det vill säga med årlig information år 1-3 och med aggregerad information för år 4-6. ESV uppfattar att denna information finns internt på myndigheten även om den inte redovisas till regeringen. Därmed finns det goda förutsättningar att åstadkomma detta. ESV konstaterar vidare att de förslag vi lämnat om att utveckla de årliga underlag som Trafikverket lämnar om investeringar innebär just en plan för genomförandet av nationell plan. Mot bakgrund av att Trafikverkets investeringsverksamhet också är myndighetens huvudverksamhet ser ESV flera fördelar med att använda de underlag om investeringar som ändå lämnas i budgetunderlaget som utgångspunkt för uppföljningen. Framförallt skulle kopplingen mellan anslagsstyrningen och nationell plan bli tydlig. Det skulle skapa en röd tråd från nationell plan, investeringsplan, beslut om byggstart, årlig tilldelning av medel samt åiterrapportering i årsredovisning.

Ett alternativ är att utarbeta en separat plan för genomförande. Det skulle kunna komplettera informationen men riskerar samtidigt att det samlade underlaget blir otydligt i och med att det skulle innebära att två underlag med liknande information ingår, vilket kräver mer arbete att rapportera utan motsvarande nytta. En separat plan skulle heller inte ha samma koppling till budgetprocessen som investeringsplanen har.

4.2.2 Myndighetens resultatredovisning

ESV konstaterar att Trafikverket inte redovisar kostnader fördelade på verksamhetens delar i enlighet med regelverket. ESV konstaterar att myndighetens redovisning istället utgår från principer för redovisning mot anslag.

ESV konstaterar att en anpassning till regelverkets krav skulle innebära att Trafikverkets information får en svagare länk till planering och styrning. De två parallella ekonomiska styrprinciperna, en för planering och regeringens anslagsstyrning och en annan för uppföljning av verksamheten gör även att budgetbeslut och uppföljning inte hänger samman. Det som följs upp skulle helt enkelt vara en annan verksamhet än den som planeras. Det skulle inte heller gå att koppla resultatredovisningens ekonomiska information till genomförandet av den nationella planen. Det skulle även leda till en ökad administration.

Samtidigt har ESV inte kunnat identifiera ett behov av den kompletterande informationen där kostnader fördelas enligt regelverket. Vi har inte heller uppfattat att den används inom försvarsområdet som implementerat den kostnadsmässiga fördelningen. Den har till och med inneburit problem när underlag i planeringsarbetet har utarbetats kostnadsmässigt med utgångspunkt i hur verksamheten följs upp.

5 Förslag

En viktig utgångspunkt har varit att olika styrverktyg tillsammans ska tillgodose de behov som riksdag och regering har att kunna styra och följa upp verksamheten. ESV lämnade mot denna bakgrund förslag på förändringar av helheten i den finansiella styrningen redan i samband med delrapporten.

I enlighet med det vi framförde i delrapporten kompletterar vi i denna slutrapport de tidigare förslagen och redovisningen i syfte att öka detaljnivån. I detta kapitel redogör vi för dessa förslag. De baseras på förslagen som lämnades i ESV:s delrapport samt iakttagelserna och analyserna som redovisats i tidigare kapitel.

I anslutning till förslagen fördjupar ESV förslagen i sitt sammanhang samt hur de förhåller sig till de förslag som lämnades i delrapporten.

5.1 Innehåll och struktur för Trafikverkets investeringsplan

ESV föreslår att:

- Investeringsplanen utökas till att omfatta även medfinansiering av investeringar i den nationella transportinfrastrukturen. Dessa redovisas i ett särskilt avsnitt i investeringsplanen. Motsvarande utgifter som för statliga investeringar redovisas i planen.
- Vissa verksamhetsinvesteringar övergår till att hanteras som samhällsinvesteringar och redovisas i investeringsplanen. Detta avser dels sådana som anskaffas för underhåll, exempelvis spårgående snöslungor, dels investeringar som skulle kunna ersättas med annan investering i motsvarande funktion, exempelvis vägfärjor som skulle kunna ersättas med en bro.
- Kostnader relaterade till det underhåll av samhällsinvesteringar som Trafikverket finansierar omfattas av investeringsplanen.
- Trafikverkets investeringsplan redovisas årligen för år 1-3 och aggregerat för år 4-6.
- Objektindelningen i investeringsplanen vid Trafikverkets redovisning till regeringen motsvarar den detaljnivå regeringen beslutar om i nationell plan. Objektindelningen i investeringsplanen i regeringens redovisning till riksdagen motsvarar den detaljnivå riksdagen beslutar om i infrastrukturpropositionen eller motsvarande.
- Investeringsplanen kompletteras med en kolumn med information om aktuell status samt hänvisning till beslutsunderlag. Beslutsunderlag per objekt lämnas som bilaga till budgetunderlaget.

Sedan modellen för att styra Trafikverkets investeringar infördes har regelverket utvecklats. Möjligheten att skapa transparens i investering och vidmakthållande av investeringar har ökat. Utöver att styra investeringar med anslag och anslagsposter finns möjlighet styra verksamheten med en investeringsplan. De krav regelverket ställer på vilken information som ska ingå i investeringsplanen är en grund. ESV konstaterar att det för vissa verksamheter finns skäl att lämna ytterligare information utöver de krav regelverket ställer. En princip bör vara att den ytterligare informationen ska bidra till en mer effektiv styrning. Det är ESV:s uppfattning att samma principer bör styra redovisningen av verksamheter med likartat innehåll. Det innebär att styrning av anslagsfinansierade samhällsinvesteringar bör följa samma principer oavsett vilket utgiftsområde verksamheten sorterar under.

Utgångspunkten för de förslag ESV lämnade i delrapporten var att omhänderta de möjligheter det förändrade regelverket ger till en mer transparent, effektiv och därmed ändamålsenlig styrning samt att öka enhetligheten i styrningen av anslagsfinansierade samhällsinvesteringar. De förslag ESV lämnar i denna rapport bygger vidare på och fördjupar delrapportens förslag.

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, 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.

5.1.1 Omfattning

I delrapporten föreslog ESV att investeringsplanens innehåll skulle utökas för att i så stor utsträckning det är möjligt motsvara innehållet i regeringens beslut om nationell plan. Syftet är att det årliga budgetbeslutet ska ha en tydligare koppling till genomförandet av den nationella planen.

Förslagen ovan innebär att objektspecifika kostnader som är relaterade till att anskaffa den statligt ägda transportinfrastrukturen liksom tidigare ingår i investeringsplanen. Förslaget innebär även att motsvarande kostnader för investeringar i regional plan även fortsatt ingår i investeringsplanen.

ESV:s förslag innebär att investeringsplanen utökas till att omfatta även medfinansiering av investeringar som inte förvaltas av Trafikverket. Motivet är att ge regeringen en överblick av investeringar och hur de fördelas mellan statliga och andra utförare. ESV bedömer att detta går utöver regelverkets krav och att regeringen därmed behöver besluta om detta i särskild ordning. I syfte att hålla samman investeringar i den nationella transportinfrastrukturen bör även investeringar som genomförs av andra statliga myndigheter men som Trafikverket finansierar ingå i

Trafikverkets investeringsplan. Dessa ingår emellertid inte i summeringen av anläggningstillgångar. Utöver en ökad överensstämmelse med nationell plan är det ESV:s uppfattning att detta stödjer en effektiv styrning och uppföljning av den nationella transportinfrastrukturen.

ESV:s förslag innebär att vissa verksamhetsinvesteringar övergår till att hanteras som samhällsinvesteringar och redovisas i investeringsplanen. Detta avser dels sådana som anskaffas för underhåll, exempelvis spårgående snöslungor. Det ger möjlighet att hålla samman styrning och uppföljning av vidmakthållandet av den nationella transportinfrastrukturen. En sådan hantering motsvarar även principerna för tillämpningen av investeringsplanen inom utgiftsområde 6. En sammanhållen styrning och uppföljning medger även goda förutsättningar att utforma en effektiv verksamhet. Vidare innebär förslaget att verksamhetsinvesteringar som skulle kunna ersättas med annan investering i motsvarande funktion, exempelvis vägfärjor som skulle kunna ersättas med en bro, istället klassificeras som samhällsinvestering. ESV bedömer att det ger möjlighet att prioritera alternativ mot varandra i samma beslutsprocess. ESV konstaterar att det kan finnas ytterligare verksamhetsinvesteringar som bör övergå till att hanteras som samhällsinvesteringar. Trafikverket bör i så fall uppmärksamma regeringen på detta.

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

5.1.2 Struktur

För att hänga samman med styrningen i nationell plan föreslog ESV i delrapporten också att investeringsplanen skulle förlängas till att omfatta de kommande 6 åren. I denna rapport preciserar vi förslaget genom att föreslå att Trafikverkets investeringsplan redovisas årligen för år 1-3 och aggregerat för år 4-6. Det skulle vara i linje med hanteringen i budgetpropositionen och hänga samman med regeringens övriga styrning av Trafikverket.

Investeringsplanens objektindelning utgår från indelningen i regeringens beslut om nationell plan. Det innebär bland annat att namngivna investeringar i nationell plan sårredovisas och att länsplaner redovisas per län. En sådan struktur i investeringsplanen innebär att Trafikverket i sin årsredovisning återrapporterar genomförandet i relation till planering med den indelning regeringen beslutat om.

Redovisningen från regeringen till riksdagen bör på motsvarande sätt utgå från detaljeringsgraden i riksdagens strategiska styrning av området.

I delrapporten föreslog ESV att hanteringen av byggstartbeslut integreras i investeringsplanen. I denna rapport utvecklas förslaget. Investeringsplanen kompletteras med en kolumn med information om aktuell status samt hänvisning till beslutsunderlag. De belopp som investeringsplanen ska omfatta bör överensstämma med de belopp som redovisas i underlag för regeringens beslut om byggstart. Utgångspunkten bör vara att underlag för beslut om att förbereda byggstart respektive byggstart lämnas i budgetunderlaget. Beslut bör fattas samlat vid ett tillfälle per år, i beslut om myndighetens regleringsbrev. En sådan förändring skulle innebära att hanteringen av beslut om byggstart följer samma principer som hanteringen av beslut om genomförande av investeringar inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap.

5.1.3 Konsekvenser av förslag om utökad investeringsplan

En konsekvens av att genomföra ESV:s förslag ovan är att styrningen av anslagsfinansierade samhällsinvesteringar i högre utsträckning följer samma principer oavsett vilket utgiftsområde verksamheten sorterar under. ESV anser att detta är positivt av flera skäl. Transparensen ökar i och med att informationen både blir möjlig att jämföra mellan områden och enklare att tolka.

I och med att investeringsplanen i högre utsträckning motsvarar nationell plan skapas en länk mellan den årliga budgetprocessen och den långsiktiga strategiska styrningen. Det gör det möjligt att flytta fokus från årliga beslut till mer långsiktig styrning. Samtidigt kan både riksdag och regering följa det årliga genomförandet i relation till planering. Därmed kan också anslagen som finansierar utveckling respektive vidmakthållande av statens transportinfrastruktur styras på ett sätt som gör det möjligt för Trafikverket att genomföra verksamheten på ett mer effektivt sätt. Anslagens ändamål formuleras så att de dimensionerar olika delar av verksamheten snarare än att styra i detalj vilka utgifter som får finansieras. Den minskade detaljnivån kompenseras av den ökade transparens den utökade investeringsplanen ger.

Förslagen om investeringsplanen är inte bara en förutsättning för en mindre detaljerad anslagsstyrning. Avgränsningarna av investeringsplanen påverkar även vilka utgifter som ska finansieras med sakanslag respektive förvaltningsanslag. ESV:s förslag innebär att förvaltningsutgifter som ingår i investeringsplanen, till exempel projektverksamhet inom verksamhetsområde investering och underhåll, finansieras med anslag för utveckling respektive vidmakthållande.

Utgifter för drift av infrastrukturanläggningen, till exempel trafikledning, finansieras med anslag för vidmakthållande. Efter genomförande av övriga förslag bedömer ESV att det kan finnas skäl att pröva om verksamhet avseende drift istället bör finansieras av anslag 1:3 *Trafikverket*.

Övriga förvaltningsutgifter som inte ingår i investeringsplanen, bland annat att utgifter för icke åtgärdsspecifik planering, finansieras med förvaltningsanslaget.

5.2 Förstärka länken mellan den nationella planen och uppföljningen

ESV föreslår att:

- Återrapporteringskraven i regeringens beslut om fastställelse av nationell plan utvecklas för att komplettera den återrapportering som följer av kraven i regelverket om investeringsplan. Detta gäller särskilt den verksamhet som inte kommer att ingå i investeringsplanen, exempelvis trafikledning.
- Återrapporteringen i årsredovisningen bör omfatta årligt och ackumulerat genomförande av nationell plan i relation till årlig och ackumulerad planering.
- Trafikverket undantas från kravet på att redovisa kostnader per verksamhetsgren i 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Trafikverket bör istället redovisa utgifter i linje med regelverket för den redovisning som görs i budgetunderlaget.
- Regleringen av krav på att redovisa kostnader per verksamhetsgren anpassas till de förutsättningar som råder för myndigheter vars verksamhet omfattar anslagsfinansierade samhällsinvesteringar.

Redan i delrapporten lyfte vi möjligheten att använda utvecklade underlag om investeringar som utgångspunkt för uppföljningen. I den delen av uppdraget som vi redovisade i delrapporten var fokus att skapa möjlighet att minska detaljeringen i anslagsstyrningen genom att utveckla underlagen om planerat genomförande och följa upp i förhållande till det.

En väl fungerande styrning, uppföljning och redovisning behöver hänga samman. Uppföljningen och redovisningen av resultaten bör ske i förhållande till styrning, planering och budgetering för samma period. Om styrningen inte följs upp skapas inte kunskap om hur styrningen fungerar, incitamenten att följa den minskar och

besluten riskerar att fattas utan tillräckliga underlag. Genom att dra nytta av de möjligheter en stärkt investeringsplan enligt förslag i avsnitt 5.1.1 ger, stärks kopplingen mellan planering och uppföljning. ESV konstaterar att förslagen avseende ändrad anslagsstruktur och en tydligare koppling mellan nationell plan, investeringsplan och årliga anslagsbeslut också möjliggör en mer ändamålsenlig årlig uppföljning. Därmed ökar transparensen och möjligheterna till en effektiv styrning.

5.2.1 Utvecklad uppföljning av planerad verksamhet

Som en följd av ESV:s förslag att investeringsplanen struktureras i enlighet med nationell plan kommer uppföljningen av investeringsplanen att omfatta en årlig uppföljning av genomförandet av huvuddelen av nationell plan. Förändringar i genomförandet blir förändringar i planeringsantagandena som ligger till grund för kommande budgetunderlag. Det som händer under året kommer att påverka planeringen för kommande år.

Befintliga återrapporteringskrav i regeringens beslut om fastställelse av nationell plan utvecklas i för att omhänderta och komplettera kraven i regelverket. Därmed synliggörs vad myndigheten genomfört under året och regeringen får en möjlighet att vid eventuella avvikelser från planeringen justera sin styrning av Trafikverket.

5.2.2 Resultatredovisning

För att åstadkomma en röd tråd mellan styrning och uppföljning föreslår ESV att styrningen av myndigheter med anslagsfinansierade samhällsinvesteringar justeras när det gäller resultatredovisningen. Nuvarande krav på att redovisa kostnader per verksamhetsgren i 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag är anpassat till myndigheter med kostnadsmässig redovisning. Eftersom samhällsinvesteringar enligt regelverket redovisas på utgiftsmässig grund skiljer sig förutsättningarna för de myndigheter som hanterar sådana.

ESV anser att regelverket bör anpassas för att säkerställa kopplingen mellan budgetering för att nå resultat och redovisning av resultat oavsett om redovisningen sker på kostnadsmässig grund eller utgiftsmässig grund. På kort sikt bör Trafikverket undantas från regelverkets krav på redovisning av kostnader för anslagsfinansierade samhällsinvesteringar. ESV vill samtidigt betona att den finansiella redovisningen även fortsatt ska följa bokföringsmässiga grunder och att samtliga tillgångar ska redovisas kostnadsmässigt i resultaträkningen.

5.2.3 Konsekvenser av förslag till utvecklad uppföljning och resultatredovisning

Som en följd av ESV:s förslag kommer underlag avseende infrastrukturinvesteringar redovisas på samma sätt från nationell plan till årsredovisning. De blir därmed möjliga att följa genom hela planerings- och produktionscykeln. Det skulle också

innebära att styrning och redovisning av anslagsfinansierade samhällsinvesteringar följer samma principer inom både utgiftsområde 22 Infrastruktur och utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.