



2013:5

Trafikverkets tertialrapporter

Den ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviseringsarbetet





MISSIV

DATUM
2013-03-25
ERT DATUM
2011-08-22

DIARIENR
2011/238-5
ER BETECKNING
N2011/4993/TE
N2010/8261/TE

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa Trafikverkets effektiviseringsarbete

Regeringen gav den 22 augusti 2011 Statskontoret i uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Trafikverkets ekonomiska utfall och interna effektivitet. Statskontoret ska analysera och bedöma Trafikverkets tertialrapporter till regeringen. Uppdraget har fokuserat på hur Trafikverket i tertialrapporten rapporterar kring sin ekonomiska rapportering och det inre effektiviseringsarbetet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Trafikverkets tertialrapporter – den ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviseringsarbetet* (2013:5).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Marie Römpötti, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Marie Römpötti

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Bakgrund	9
1.1	Uppdraget	9
1.2	Statskontorets precisering av uppdraget	9
1.3	Metod och genomförande	10
1.4	Disposition	11
2	Trafikverket och dess tertialrapportering	13
2.1	Trafikverkets bildande och verksamhet	13
2.2	Tertialrapportering	14
2.2.1	Ökad uppföljning och styrning	14
2.2.2	Tertialrapportens utformning	14
3	Trafikverkets ekonomiska rapportering	17
3.1	Förväntningar på Trafikverkets ekonomiska rapportering	17
3.1.1	Externa förväntningar och krav	17
3.1.2	Interna förväntningar och krav	18
3.2	Intern uppföljning av prognoser	19
3.3	Den ekonomiska rapporteringen i tertialrapporten	20
3.4	Statskontorets bedömning	23
4	Trafikverkets inre effektiviseringsarbete	27
4.1	Förväntningar och krav på Trafikverkets inre effektiviseringsarbete	27
4.1.1	Externa förväntningar och krav	27
4.1.2	Interna förväntningar och krav	28
4.2	Trafikverkets inre effektiviseringsarbete	29
4.3	Uppföljning av det inre effektiviseringsarbetet	30
4.4	Det inre effektiviseringsarbetet i tertialrapporten	32
4.5	Statskontorets bedömning	33
5	Statskontorets slutsatser och rekommendationer	35
5.1	Tertialrapporter – när och hur?	35
5.2	Vikten av tydlighet och transparens	36
5.2.1	Tertialrapportens syfte behöver tydliggöras	36
5.2.2	Svarta lådans problematik	40

5.3	Strukturerade processer för uppföljning och kunskapsuppbyggnad	43
5.3.1	Interna processer för systematisk uppföljning	43
5.3.2	En lärande organisation – erfarenhetsåterföring	45
5.4	Trafikverkets inre effektiviseringsarbete	46
5.5	Trafikverkets tertialrapporter	49
5.6	Sammanfattande rekommendationer	51
	Referenser	55
	Bilaga Regeringsuppdraget	57

Sammanfattning

Trafikverket bildades den 1 april 2010 genom en sammanslagning av bl.a. Banverket och Vägverket. Myndigheten bedriver en omfattande verksamhet med 6 500 anställda och en verksamhetsvolym på cirka 51 miljarder kronor. Ett viktigt syfte med bildandet av myndigheten var att skapa en effektivare förvaltning och organisation.

Trafikverket lämnade en handlingsplan för sitt effektiviseringsarbete till regeringen i december 2010. I planen identifierade Trafikverket målet för det inre effektiviseringsarbetet som en besparingspotential på 2–3 miljarder kronor brutto fr.o.m. 2014. Det inre effektiviseringsarbetet har bedrivits på bred front och omfattar i princip alla delar av myndigheten.

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Trafikverkets ekonomiska utfall och interna effektivitet. Uppdraget har fokuserat på Trafikverkets tertiär rapport till regeringen. Statskontoret har i detta uppdrag både haft rollen att kritiskt granska rapporteringen och att stödja Trafikverket i detta arbete.

En viktig slutsats är att regeringens styrning av Trafikverkets tertiär rapport och inre effektiviseringsarbete har varit otillräcklig. Regeringen har i hög utsträckning överlåtit åt myndigheten själv att både bedöma och formulera effektiviseringsutrymmet samt hur uppföljningen och återrapporteringen ska ske. En annan viktig slutsats är att Trafikverket behöver fördjupa den ekonomiska rapporteringen av sin verksamhet samt fördjupa dialogen med Regeringskansliet om rapporteringens syfte.

Statskontorets bedömning av Trafikverkets ekonomiska rapportering

Statskontoret bedömer att den ekonomiska rapporteringen från Trafikverket till regeringen har varit otillräcklig. Prognosfel riskerar att återupprepas om avvikelseanalyserna inte integreras och dess lärdomar tas

tillvara inom Trafikverket. Alla verksamhetsområden inom Trafikverket ligger inte heller på samma nivå avseende den interna ekonomiska rapporteringen. Vissa verksamhetsområden behöver t.ex. mer stöd än andra för utvecklingen av prognosverksamheten. Trafikverket bör utveckla en mer djupgående systematiserad kunskapsåterföring om de externa orsakerna till stora avvikelser mellan prognos och utfall samt vidareutveckla hur dessa avvikelser ska hanteras och redovisas.

Statskontorets bedömning av Trafikverkets inre effektiviseringsarbete

Statskontoret anser att Trafikverket ytterligare bör fördjupa rapporteringen om det inre effektiviseringsarbetet i tertialrapporten. Rapporteringen sker i dag på en relativt övergripande nivå och det behövs en ökad öppenhet från Trafikverkets vad gäller extern information i tertialrapporten om det inre effektiviseringsarbetet för att ge en mer nyanserad bild av arbetet. I de senaste tertialrapporterna har Trafikverket påbörjat en mer transparent redovisning av detta. Statskontoret bedömer dock att det ekonomiska flödet och riskerna i det inre effektiviseringsarbetet bör belysas tydligare samt hur dessa risker kan hanteras av Trafikverket.

Statskontorets rekommendationer

Regeringen bör kvantifiera effektiviseringskraven på myndigheter samt förtydliga hur effektiviseringsarbetet ska följas upp fortlöpande. Regeringen bör också förtydliga vilket syfte som en tertialrapportering ska fylla samt styra den skriftliga rapporteringen och den tillhörande dialogen på ett mer aktivt sätt.

Trafikverket bör ytterligare utveckla och fördjupa arbetet med prognoser, ekonomiskt utfall och avvikelseanalyser bl.a. i syfte att öka träffsäkerheten i sina utgiftsprognoser. Myndigheten bör därför ta fram mer strukturerade och systematiska processer för erfarenhetsåterföring och kunskapsuppbyggnad samt utveckla redovisningen av avvikelser mellan prognos och utfall i tertialrapporten. Därutöver bör Trafikverket också utveckla och fördjupa redovisningen av det inre effektiviseringsarbetet i tertialrapporten och öka transparensen i syfte att öka förståelsen för och insynen i verksamheten.

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Trafikverkets ekonomiska utfall och interna effektivitet. Statskontoret ska i uppdraget utgå från regeringens beslut om den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 samt övriga beslut rörande Trafikverkets verksamhet och finansiering.

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera och bedöma Trafikverkets tertiärberättelser till regeringen. Analysen ska koncentreras till dels en avvikelseanalys av Trafikverkets periodiserade budget och det ekonomiska utfallet, dels en bedömning av de ekonomiska prognoserna som Trafikverket gör som en följd av utfallen i tertiärberättelserna. I analysen ska Statskontoret också klargöra omfattningen av både de minskade kostnader och de kostnadsökningar som uppkommer i verksamheten.

Statskontoret ska vidare samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) avseende frågeställningar inom ESV:s ansvarsområde.

Statskontoret ska avrapportera sina analyser och bedömningar till Näringsdepartementet muntligt och löpande efter varje tertiärberättelse för verksamhetsåren 2011–2012. Statskontoret ska senast den 1 april 2013 skriftligen avrapportera och sammanfatta sina analyser och bedömningar till Näringsdepartementet.

1.2 Statskontorets precisering av uppdraget

Efter diskussion med uppdragsgivaren har Statskontoret preciserat uppdraget som att Statskontoret ska stödja Trafikverket i arbetet med att utveckla rapporteringen i Trafikverkets tertiärberättelser till regeringen. Uppdraget är avgränsat till hur två specifika frågeställningar rapporteras och omfattar därmed inte tertiärberättelsen i dess helhet eller

den dialog för vilken tertialrapporterna ligger till grund. De aktuella frågeställningarna utgörs av:

1. Rapporteringen kring avvikelseanalyser av periodiserad budget, ekonomiskt utfall och prognoser.
2. Rapporteringen kring Trafikverkets inre effektiviseringsarbete.

I arbetet med båda frågeställningarna ingår att såväl analysera som bedöma Trafikverkets arbete. Eventuella förslag om en utvecklad rapportering inom ramen för tertialrapporten ska i möjligaste mån baseras på Trafikverkets befintliga underlag. I bedömningen av potentiella utvecklingsområden har Statskontoret använt sig av proportionalitetsprincipen, dvs. att eventuellt merarbete vägs mot bedömd nytta.

Uppdraget har dels rapporterats löpande, dels rapporteras det skriftligen genom denna rapport.

Särskilt om det inre effektiviseringsarbetet

En viktig del av uppdraget avser det inre effektiviseringsarbetet, dvs. hur Trafikverket genom sitt effektiviseringsarbete åstadkommer minskade kostnader i myndighetens inre kostnadsmassa. Statskontorets arbete omfattar inte effektivitetsfrågor i Trafikverkets upphandlingsarbete. Statskontorets uppdrag omfattar här att tydliggöra det ekonomiska flödet i effektiviseringsarbetet, förbättra rapporteringen kring effektiviseringsarbetet till regeringen samt summera Statskontorets erfarenheter i syfte att bevara kunskap för framtiden.

1.3 Metod och genomförande

Uppdraget har genomförts i nära samarbete med Trafikverket. Statskontoret har genomfört ett flertal intervjuer och möten med representanter för Trafikverket samt tagit del av relevant intern dokumentation från myndigheten. Kontakterna har dels syftat till att inhämta information om Trafikverkets arbetssätt, dels till att diskutera kring hur Trafikverket lämpligen kan utveckla rapporteringen av prognos, budget, utfall, avvikelser och det inre effektiviseringsarbetet. Statskontoret har även framfört synpunkter på områden som bör utvecklas ytterligare i Trafikverkets tertialrapporter. Det är dock Trafikverket som ensamt ansvarar för tertialrapportens faktiska utformning och innehåll.

Arbetet har löpande avrapporterats till Regeringskansliet. Uppdraget avslutas genom denna rapport, som sammanfattar Statskontorets erfarenheter från uppdraget.

Statskontoret har i tidigare uppdrag följt arbetet inom flera myndigheter som genomfört mer omfattande effektiviseringsinsatser. Sådana uppdrag har exempelvis rört Försäkringskassan, Skogsstyrelsen och Försvarsmakten. Statskontoret har inom ramen för dessa uppdrag gjort vissa iakttagelser som kan bidra med intressanta erfarenheter för det aktuella uppdraget.

Under uppdraget har Statskontoret varit i kontakt med företrädare för Regeringskansliet, Trafikanalys och Riksrevisionen. I enlighet med uppdraget har Statskontoret även haft samråd med ESV.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp hos Statskontoret bestående av Marie Römpötti (projektledare) och Joakim Johansson.

1.4 Disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av bakgrunden till Trafikverkets tertiärrapportering. Beskrivningarna i rapporten fokuserar genomgående på sådana aspekter som är särskilt relevanta för detta uppdrag. Kapitel 3 och 4 beskriver översiktligt Trafikverkets arbete med prognoser och ekonomiskt utfall respektive det inre effektiviseringsarbetet i förhållande till myndighetens tertiärrapporter. Kapitel 5 redovisar Statskontorets iakttagelser slutsatser och rekommendationer.

2 Trafikverket och dess tertiärberedning

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. En viktig utgångspunkt är därmed att skapa förutsättningar för en trafikslagsövergripande ansats på transportområdet. Trafikverket bildades för att underlätta en sådan trafikslagsövergripande ansats.

2.1 Trafikverkets bildande och verksamhet

Trafikverket bildades den 1 april 2010 som en del av den översyn av myndighetsstrukturen på transportområdet som syftade till att skapa bättre förutsättningar för en trafikslagsövergripande ansats på transportområdet samt en mer effektiv förvaltning och organisation. Den nya myndigheten utgörs till stora delar av det tidigare Banverket och Vägverket, men omfattar även hela eller delar av den verksamhet som tidigare bedrevs vid Rikstrafiken och Rederinämnden, SIKÅ, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Trafikverket ansvarar för den trafikslagsövergripande infrastrukturplaneringen och verksamheten omfattar därmed väg- och järnvägs- trafik, sjö- och luftfart samt byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten ansvarar bl.a. för upphandling av infrastrukturåtgärder för stora belopp. I sin roll som beställare ska Trafikverket därmed verka för en förbättring av produktivitet, innovation och effektivitet på anläggningsmarknaden. Därutöver ska Trafikverket även bedriva ett långsiktigt arbete med att effektivisera sin verksamhet med utgångspunkt från en trafikslagsövergripande ansats, ökad intern effektivitet samt sänkta produktionskostnader i upphandlade entreprenader. Det bakomliggande syftet är ökad samhälls-ekonomisk effektivitet i infrastrukturåtgärder. Myndigheten har en regionalt förankrad

organisation med cirka 6 500 anställda och den totala verksamhetsvolymen var cirka 51 miljarder 2012.

2.2 Tertialrapportering

2.2.1 Ökad uppföljning och styrning

På transportområdet utgör tertialrapporteringen en konsekvens av regeringens arbete med att stärka och effektivisera uppföljningen och myndighetsstyrningen i avsikt att åstadkomma en mer strategisk styrning. Syftet är att skapa en kontinuerlig och strukturerad uppföljningsprocess med fokus på strategiska överväganden, samt resultat, prognos och effektivitets- och produktivitetsrelaterade frågor.

Tertialrapporteringen utgör en viktig del av den informella styrningen och uppföljningen av Trafikverket, där tertialrapporten utgör underlag för tertialdialogen. I samband med myndighetsomläggningen på transportområdet lät Näringsdepartementet en konsult utreda och lämna förslag på den framtida styrningen av trafikmyndigheterna. Konsulten tog bl.a. fram ett förslag på tertialrapporteringsprocess inklusive en mall för tertialrapporten. Mallen avser rapporteringen från Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket.

Kravet på att Trafikverket ska lämna en tertialrapport till regeringen formaliserades för första gången i myndighetens regleringsbrev för år 2013.¹ Här anges att Trafikverket ska redovisa underlag inför tertialdialoger med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) samt utforma underlagen i samråd med Regeringskansliet. Det saknas dock fortsatt formella krav på hur tertialrapporten ska utformas samt vilken information rapporteringen ska omfatta. Däremot finns ett informellt underlag i form av den konsultrapport som beskriver tertialmötesprocessen och som omfattar en mall för tertialrapporten.

2.2.2 Tertialrapportens utformning

Tertialrapportens struktur

Mallen för tertialrapporten består av följande delar: *1 Inledning, 2 Verksamhetsuppföljning (Resultat och prognos samt Arbetet med att*

¹ Regeringsbeslut 2012-12-18 Regleringsbrev budgetåret 2013 avseende Trafikverket

förbättra effektivitet och produktivitet), 3 Uppföljning av stora investeringar/program, 4 Strategisk riktning och 5 Övriga frågor. Enligt mallen ska rapporten uppgå till 12 sidor och inte omfatta bilagor.

Mallen är översiktlig och vägledningen per avsnitt är överlag förhållandevis kortfattad. Av mallen framgår att frågor kring ekonomi och prognoser är av särskilt intresse och då speciellt från ett avvikelse- och åtgärds perspektiv. För *Resultat och Prognos* överläts det delvis till myndigheterna att själv avgöra vilka delar som ska redovisas, men valet ska vara kopplat till myndighetens långsiktiga strategi samt de transportpolitiska målen. I effektivitetsavsnittet ska myndigheten presentera sitt arbete med att möta och förbättra den egna effektiviteten och produktiviteten samt de resultat som uppnåtts eller kommer att uppnås. Rapporten omfattar en uppföljning av myndighetsstrategiska frågor samt möjlighet för myndigheten att lyfta fram frågor för diskussion.

Trafikverkets egeninitierade översyn av tertialrapporten

Under 2012 initierade Trafikverket en egen översyn av tertialrapporten med tillhörande processer. Förändringsarbetet kommer att slutföras under 2013, men förändringar i tertialrapporten har redan börjat genomföras.

Trafikverkets avsikt är att skapa ett förbättrat stöd för tertialmöten och dialoger varvid översynen syftar till att skapa en långsiktigt hållbar rapportstruktur och anpassade processer inom Trafikverket. Enligt Trafikverket ska översynen utmynna i ett ökat fokus på avvikelser och åtgärder samt uppdaterade prognoser, förbättrade analyser och utfall kopplat till de trafikpolitiska målen och viktiga strategiska aktiviteter.

Som ett led i översynen har Trafikverket under 2012 bl.a. sett över sina rutiner för tertialrapporteringen och tagit fram en processbeskrivning samt en tidplan för 2013 i syfte att säkerställa att processen medger nödvändig kvalitetssäkring och förankring.

3 Trafikverkets ekonomiska rapportering

Inom ramen för sin verksamhet ansvarar Trafikverket för hanteringen av stora belopp, vilket gör att myndighetens ekonomiska rapportering är av särskilt intresse. Inledningsvis redogörs övergripande för Trafikverkets ekonomiska redovisning av budget, utfall och prognoser. Därefter redogörs för hur Trafikverket redovisar detta för regeringen i tertialrapporten.

3.1 Förväntningar på Trafikverkets ekonomiska rapportering

3.1.1 Externa förväntningar och krav

I regleringsbrevet för år 2013 anger regeringen att Trafikverket ska redovisa utfall och utgiftsprognoser för åren 2013–2017 för samtliga anslag, anslagsposter och delposter som myndigheten disponerar. Vidare anges att prognoserna ska kommenteras med avseende på avvikelser jämfört med tilldelat anslag, föregående prognos och föregående års utfall. Därutöver ska centrala antaganden och stora osäkerheter i prognosen redovisas och kommenteras. Redovisning ska ske i informationssystemet Hermes senast vid fem angivna tillfällen under 2013 enligt instruktion från ESV.

ESV:s instruktion omfattar bl.a. kvalitetskrav för myndigheternas prognoser. Kraven är formulerade på en relativt övergripande nivå. I instruktionen för budgetåren 2012–2016 anges t.ex. endast att det är väsentligt att de prognoser som lämnas till ESV är väl underbyggda och att det inte är förenligt med kvalitetskraven att systematiskt över- eller underskatta inkomster eller utgifter.² ESV ger ingen ytterligare vägledning för vad som anses vara en acceptabel avvikelse. Krav som

² *PM angående budgetprognoser budgetåren 2012–2016*

formuleras på denna övergripande nivå är svåra att följa upp och därmed inte särskilt styrande för myndigheternas arbete.

Vad gäller kraven på myndigheternas avvikelleanalyser anger ESV att större förändringar av prognosen ska förklaras, varför analys och uppföljning av prognoserna är centrala. ESV anger även att förklaringen till avvikelserna mellan statsbudget och prognos samt mellan prognoser så långt möjligt ska delas upp på olika komponenter såsom förändrade bedömningar av den makroekonomiska utvecklingen, nya beslut etc.

De prognoser som Trafikverket redovisar enligt instruktion från ESV ligger även till grund för Trafikverkets ekonomiska redovisning i tertialrapporterna. Det görs med andra ord inga särskilda prognoser, nya bedömningar eller justeringar inför tertialrapporteringarna.

3.1.2 Interna förväntningar och krav

Trafikverket har i diskussioner med Statskontoret påtalat vikten av att öka träffsäkerheten i Trafikverkets prognoser. Trafikverket ser träffsäkra prognoser som en förutsättning för att bedriva en effektiv kärnverksamhet.

Trafikverket har påbörjat ett utvecklingsarbete som ska leda till en förbättrad prognosverksamhet. Statskontoret upplever att arbetet redan har påverkat processen för hur Trafikverket arbetar med sina prognoser och hur myndigheten analyserar och följer upp avvikelser mellan prognos och utfall. Bland annat ställer ledningen nu tydligare krav på att såväl positiva som negativa avvikelser ska undvikas och att de avvikelser som uppstår ska rapporteras, analyseras och hanteras så tidigt som möjligt. Även myndighetens roll- och ansvarsfördelning vid hantering och beslut om avvikelser har förtydligats. Befintliga rapporteringssystem är under utveckling och Trafikverket arbetar med att ta fram projektportaler för olika verksamhetsområden. Projektportalerna byggs upp för att säkerställa att projektledarna enkelt får tillgång till de olika system, verktyg och övriga stöd som behövs för ett strukturerat prognosarbete.

Ett kvantitativt mål för Trafikverkets prognosverksamhet formulerades för första gången i myndighetens styrkort för verksamhetsområdet

Investering för år 2011. Målet angav att avvikelser mellan prognos och årsutfall fick uppgå till högst två procent vid tertial 2.

I styrkortet för den centrala funktionen Ekonomi och Styrning för år 2013 har ett övergripande resultatmål för myndighetens samtliga anslagsposter preciserats. Målet anger att avvikelser för anslagsprognoser på totalnivå för Trafikverket får uppgå till maximalt 3,0 procent år 2013, 2,5 procent år 2014 och 2,0 procent år 2015. Målet visar därmed på en ökad ambitionsnivå vad gäller träffsäkerheten i prognoserna.

3.2 Intern uppföljning av prognoser

I Trafikverkets utvecklingsarbete ingår att ta fram utvecklade rutiner, verktyg, rapporteringssystem och andra stödsystem för projektledare och övriga nyckelpersoner i myndighetens prognosarbete. Utvecklingsarbetet omfattar samtliga Trafikverkets verksamhetsområden. Det finns dock betydande variationer i hur långt de olika verksamhetsområdena har kommit i utvecklingsarbetet. Statskontoret har varit i kontakt med fyra verksamhetsområden: Investering, Underhåll, Samhälle och Stora projekt. Det är framförallt de verksamheter som har ett fokus på investeringar som bedöms ligga relativt långt framme i utvecklingen. Detta inkluderar Investering och Stora projekt, men även reinvesteringsverksamheten inom Underhåll. Reinvesteringar tenderar att ligga närmare investeringsåtgärder och hanteras därför på ett sätt som är snarlikt hanteringen av investeringar och kan därmed tillämpa liknande rutiner, verktyg och system. Den övriga drift- och underhållsverksamheten inom Underhåll befinner sig i ett tidigare skede i processen.

Inom Trafikverkets investerings- och reinvesteringsverksamheter har en beslutsordning tagits fram som innehåller fem olika nivåer; enhetschef, avdelningschef eller verksamhetsområdeschef, regional nivå (koordineringsgrupp), nationell nivå (beredningsgrupp och koordineringsgrupp) samt generaldirektör. De första två nivåerna har ett uppdragsfokus medan de övriga har ett åtgärdsfokus. Vilka avvikelser som ska hanteras och beslutas på respektive nivå avgörs med utgångspunkt i dels hur stor avvikelser är, dels om avvikelser avser tid, kostnad eller innehåll (TKI).³

³ Tidigare TKIX, där index (X) nu inkluderas i kostnaden (K).

Även projektledaren har en viktig roll i processen. Projektledaren har framförallt ansvaret för att identifiera och rapportera avvikelser i projektet i ett så tidigt skede som möjligt. Däremot har projektledaren inte några formella befogenheter att fatta beslut om avvikelser, utan rapporterar till den första nivån i beslutskedjan, dvs. enhetschefen.

Syftet med Trafikverkets beslutsordning är att de avvikelser som uppstår i ett projekt förhållandevis snabbt ska kunna hanteras och beslutas på lämplig nivå inom organisationen. Dessa beslut är styrande för projektet ifråga, men kan även få konsekvenser för övriga projekt. Detta kan t.ex. bli fallet om besluten rör omfördelning av medel mellan olika projekt. Prognoserna revideras varje månad både för enskilda projekt och för aggregat av projekt över verksamhets- och anslagsområden.

Avvikelseanalyserna utgör ett viktigt underlag både för Trafikverkets interna beslut om enskilda projekt och för myndighetens upprättande av anslagsprognoser till regeringen. Inom investerings- och reinvesteringsverksamheten följer Trafikverket upp avvikelser uppdelade på tid, kostnad och innehåll (TKI). Därutöver gör myndigheten en fördjupad analys av de bakomliggande orsakerna för respektive avvikelsekategori, bl.a. med avseende på interna och externa faktorer. Med interna faktorer avses här sådana faktorer som Trafikverket kan påverka mer direkt, medan externa faktorer är sådana som ligger utanför myndighetens kontroll. Överklaganden är ett exempel på en extern faktor som kan orsaka förseningar i ett projekt.

Att kunna särskilja mellan interna och externa faktorer är viktigt för att avgöra hur avvikelsen ska hanteras och för att Trafikverket ska kunna identifiera lämpliga åtgärder för att förhindra eller minska sannolikheten för att liknande avvikelser ska inträffa igen.

3.3 Den ekonomiska rapporteringen i tertialrapporten

Statskontoret har noterat att det har skett relativt stora förändringar i Trafikverkets tertialrapport fr.o.m. 2012. Redovisningen nedan tar sin utgångspunkt i den senast tillgängliga tertialrapporten, dvs. tertialrapport 3 (T3) för 2012.

I tertialrapportens andra kapitel Verksamhetsuppföljning redovisas prognoser, resultat och avvikelser fördelat per anslagspost. För respektive post redovisas information om tillgängliga anslagsmedel vid årets början, utfall för året, senaste prognos (oktober), avvikelse mellan utfall och senaste prognos (procentuellt), samt utgående balans, dvs. skillnad mellan utfall och tillgängliga medel vid årets början.⁴

För helåret 2012 redovisar Trafikverket ett utfall på totalt 40,1 miljarder kronor för sin anslagsfinansierade verksamhet, vilket kan jämföras med de 42,2 miljarder kronor som myndigheten hade tillgängliga vid årets början. Utfallet för helåret understiger med andra ord myndighetens tillgängliga medel med drygt 2,1 miljarder kronor.

Skillnaden mellan utfall och tillgängliga medel är inte ett mått på träffsäkerheten i myndighetens prognoser. Anledningen är att myndigheten redan i början av året kan planera en positiv eller negativ utgående balans. Avvikelse mellan utfall och prognos är ett tydligare mått på prognossäkerhet och dessa avvikelser redovisas och förklaras i samband med redovisningen av Trafikverkets fem ordinarie externa prognoser.⁵

Den information om avvikelser mellan utfall och prognos som Trafikverket redovisar i T3 för 2012 bygger på den prognos som myndigheten lämnade till regeringen i oktober. För Trafikverkets anslagsfinansierade verksamhet som helhet redovisas en skillnad mellan prognos och utfall på 1,9 procent, eller 768 miljoner kronor. Avvikelse varierar mellan olika anslagsposter. Vaghållning som helhet visar t.ex. en skillnad mellan prognos och utfall på 1,0 procent, eller 233 miljoner kronor, medan Banhållning visar en skillnad på 2,6 procent, eller 395 miljoner kronor. Samtidigt visar Investering inom Vaghållning en skillnad mellan prognos och utfall på 3,0 procent, eller 322 miljoner

⁴ En jämförelse kan göras mellan T2 och T3 för 2012. I T2 redovisas information om respektive kostnadspost dels avseende tertialet ifråga (T2), dels avseende helåret. Informationen om T2 avser ekonomiskt utfall, referensvärde (dvs. förväntat utfall) och avvikelse mellan referensvärde och utfall för detta tertial. Informationen för helåret avser tillgängliga anslag i början av året, prognostiserat utfall för året enligt senaste prognos, samt utgående balans. Redovisningen för helåret i T2 överensstämmer därmed i stort med redovisningen i T3.

⁵ Redovisningen sker i de PM som Trafikverket redovisar i samband med den ordinarie redovisningen av myndighetens prognoser fem gånger per år enligt instruktion från ESV.

kronor medan Drift och underhåll av banor visar en skillnad på 0,7 procent eller 50 miljoner kronor. För de två första exemplen är utfall lägre än prognos, för de två senare är utfallet högre än prognosen. Trafikverket redovisar övergripande förklaringar till dessa avvikelser. Exempel på förklaring är ”minskat behov av avhjälpande åtgärder” eller ”lägre räntekostnader än prognostiserat”.

I tertialrapportens andra kapitel Verksamhetsuppföljning redovisas också särskild information om Trafikverkets femmiljarderssatsning. Informationen avser budget och utfall för väg- och banåtgärder fördelat på investering, drift och underhåll samt bärighetsåtgärder (för väg). Budgeten för investering på väg uppgick till 306 miljoner kronor år 2012. Med ett utfall på 194 miljoner kronor, ger det en skillnad på 112 miljoner kronor för året. Investering på bana hade en budget på 584 miljoner kronor och ett utfall på 447 miljoner kronor. Att utfall är lägre än budget förklarar Trafikverket i båda dessa fall med att senareläggningar har uppstått under året. Trafikverket anger att senareläggningar kan bero på överklaganden, samordning med andra åtgärder eller behov av fortsatt utredning.

I tertialrapportens tredje kapitel Uppföljning av stora investeringar och program redovisas information om de tolv största projekten som är byggstartade under 2012. Den information som redovisas är totalkostnaden för projektet enligt den nationella planen inklusive eventuell medfinansiering, den prognostiserade totalkostnaden för projektet enligt prognos från 31 december 2012, samt den prognostiserade kostnadsavvikelsen i förhållande till den ursprungliga bedömningen i den nationella planen. Förklaringar till dessa avvikelser redovisas på en relativt övergripande nivå.

Därefter redovisas liknande information för andra stora pågående projekt. De projekt som omfattas av denna redovisning är de med en kostnad som enligt plan överstiger 500 miljoner kronor och som har en prognostiserad avvikelse som överstiger 5 procent. Även i dessa fall redovisas mer övergripande förklaringar.

3.4 Statskontorets bedömning

Otillräcklig ekonomisk rapportering

Trafikverket har bedrivit verksamhet i snart tre år. Myndigheten disponerar mycket stora belopp, men enligt Statskontoret har den ekonomiska rapporteringen i tertialrapporten varit otillräcklig. Stora prognosfel görs fortfarande och presentationen av avvikelser bör bli mer djupgående i Trafikverkets tertialrapport. Låg träffsäkerhet i prognoser leder till ett ineffektivt resursutnyttjande för staten som helhet. Ett lovvärt utvecklingsarbete har dock initierats av Trafikverket med syfte att förbättra myndighetens prognosverksamhet. Enligt Statskontorets bedömning bör detta kunna leda till successivt minskade avvikelser. Statskontoret anser att det även vore av intresse att utveckla rapporteringen i tertialrapporten om prognossäkerhetens utveckling under det aktuella året samt över tid.

I tabell 3.1 nedan visas ett exempel på hur prognossäkerhetens utveckling under ett år kan redovisas. I tabellen redovisas uppgifter om avvikelser mellan utfall för helåret 2012 och prognos vid T1, T2 och T3 för ett urval av anslagsposter.

Som framgår av tabellen minskar den procentuella avvikelserna från T1 till T3 för 2012 för de aktuella anslagsposterna. Det totala utfallet för Trafikverkets anslagsfinansierade verksamhet var 40,1 miljarder kronor år 2012. I T1 prognostiserades ett utfall på 41,9 miljarder kronor, vilket ger en avvikelse på 4,6 procent. I T3 justerades prognosen till 40,9 miljarder kronor, vilket ger en avvikelse på 1,9 procent.

Informationen i T3 för 2012 bygger på Trafikverkets oktoberprognos, och informationen i T1 för 2012 baseras på myndighetens majprognos. Tabell 3.1 illustrerar följaktligen hur prognossäkerheten ökar när prognosperioden blir kortare.

Tabell 3.1 Utfall och prognos för anslagsfinansierad verksamhet T1-T3 2012 , belopp i miljoner kronor

	Tertial 1			Tertial 2		Tertial 3	
	Utfall 2011	Prognos	Avvikelse	Prognos	Avvikelse	Prognos	Avvikelse
Väghållning	22 048	23 790	7,9 %	23 379	6,0 %	22 281	1,1 %
Investering	11 088	11 456	3,3 %	11 156	0,6 %	10 766	-2,9 %
DoU	9 309	9 606	3,2 %	9 606	3,2 %	9 606	3,2 %
Banhållning	15 008	15 471	3,1 %	15 465	3,0 %	15 403	2,6 %
Investering	6 273	6 430	2,5 %	6 430	2,5 %	6 430	2,5 %
DoU	6 975	6 825	-2,2 %	6 825	-2,2 %	6 925	-0,7 %
Totalt	40 082	41 937	4,6 %	41 520	3,6 %	40 850	1,9 %

Om Trafikverkets utvecklingsarbete för ökad prognossäkerhet ger de förväntade resultaten bör vi även se en successivt minskad procentuell avvikelse vid respektive tertialrapportering från år till år, dvs. en lägre avvikelse vid T1 för år 2013 än vid T1 för år 2012.

Samtliga verksamhetsområden bör få nödvändigt stöd

Statskontoret bedömer att Trafikverket har ett behov av och möjligheter till att stärka prognosverksamheten inom samtliga verksamhetsområden. Detta innebär att myndigheten behöver utveckla och anpassa sina rutiner och IT-system, men också att myndigheten måste arbeta mer systematiskt med erfarenhetsåterföring, kompetensförstärkning och utbildning av personal till att upprätta prognoser.

Statskontoret har dock noterat att det finns en förhållandevis stor variation i hur långt Trafikverkets olika verksamhetsområden har kommit i arbetet med att utveckla sina rutiner och system för bl.a. prognosverksamheten. Statskontoret menar att det är av stor vikt att de delar av Trafikverket som ligger efter i utvecklingen får de resurser och det stöd som behövs för att utveckla anpassade rutiner, verktyg och system. Av de verksamhetsområden som Statskontoret har varit i kontakt med är det framförallt Underhåll som bedöms ha ett ytterligare utvecklingsbehov.

Hantering av externa och interna faktorer bör bli mer systematisk

Trafikverket följer idag upp orsaker till avvikelser mellan prognos och utfall bl.a. med avseende på interna och externa faktorer. Även om de externa faktorerna ligger utanför Trafikverkets möjlighet att påverka, bör det enligt Statskontorets bedömning vara möjligt för Trafikverket att i högre utsträckning förbättra de bedömningar som myndigheten gör av såväl de externa som de interna faktorernas utveckling över tiden och hur myndighetens kostnadsprognoser därmed påverkas. Ett sådant arbete kan lämpligen kombineras med en central insats för att hantera avvikelser på ett aggregerat plan genom erfarenhetsbaserade bedömningar och åtgärder som berör både interna och externa faktorer.

Överklaganden är ett exempel på en extern faktor som kan orsaka förseningar i ett projekt medan brister i planeringen av ett projekts genomförande är ett exempel på en intern faktor som kan orsaka avvikelser i både tid, kostnad eller innehåll i det enskilda projektet. Brister i rutiner och system för snabb avvikelshantering är ett exempel på en intern faktor som kan leda till onödigt stora avvikelser på anslagsnivå genom att försvåra för myndigheten att tidigarelägga vissa projekt när andra blir försenade. Systematiska analyser av överklaganden samt andra externa och interna faktorer är enligt Statskontoret en förutsättning för att myndigheten ska bli bättre på att beakta dessa i sina prognoser. En ytterligare förutsättning är att det finns system för att snabbt aggregera den kunskap om enskilda projekt som ofta finns i ett tidigt skede hos enskilda individer i organisationen. Möjligheten att aggregera kunskap till nationell nivå är en nödvändighet för att myndigheten ska kunna göra en samlad bedömning av behovet av att starta nya projekt eller tidigarelägga redan pågående projekt. Detta kan bl.a. bidra till att reducera risken för stora prognosfel på aggregerad nivå.

Redovisning bör utgå från rapporteringens syfte

De förklaringar till avvikelser mellan prognos och utfall som redovisas i Trafikverkets tertialrapport är alltför övergripande. Ett exempel på en vanligt förekommande förklaring är att det har uppstått förseningar i projekt till följd av överklaganden. Det framgår dock inte på vilket sätt som Trafikverket beaktar sådana förseningar i sitt prognosarbete eller vad myndigheten gör för att hantera denna typ av förseningar. Således

framgår det inte heller vilka förklaringar som ligger bakom att det uppstår avvikelser till följd av oförutsedda förseningar.

Trafikverket skulle utifrån befintligt underlag kunna redovisa mer detaljerad information om avvikelser mellan prognos och utfall i tertialrapporten. En viktig fråga i sammanhanget är dock hur detaljerad rapporteringen bör vara för att motsvara beställarens behov. Det är därför av stor vikt att Regeringskansliet förtydligar tertialrapportens syfte och utgångspunkter kopplat till rapportens innehåll och utformning.

Risker och åtgärder bör ingå i tertialrapporten

Enligt den ursprungliga mallen för Trafikverkets tertialrapport ska avvikelser mellan prognos och utfall redovisas. Dessutom ska det finnas förklaringar till vad dessa avvikelser beror på samt en diskussion om de eventuella åtgärder som kan vidtas för att stävja framtida avvikelser. Statskontoret kan konstatera att ingen av Trafikverkets tertialrapporter hittills har följt dessa anvisningar fullt ut. Framförallt saknas det genomgående en diskussion om åtgärder för att stävja olika avvikelser.

Statskontoret anser att en redovisning av genomförda eller planerade åtgärder bör ingå i tertialrapporten. Enligt Statskontorets bedömning skulle en sådan redovisning inte behöva innebära ett stort merarbete för Trafikverket. Som framgår av diskussionen i avsnitt 3.2 har Trafikverket redan påbörjat ett utvecklingsarbete som ska leda till successivt minskade avvikelser. Åtgärder har vidtagits eller är planerade, t.ex. implementering av utvecklade rutiner, verktyg, rapporteringssystem och andra stöd. En redovisning av detta utvecklingsarbete bör ingå i Trafikverkets tertialrapport, t.ex. med en indelning av åtgärder och avvikelser med avseende på tid, kostnad och innehåll (TKI).

4 Trafikverkets inre effektiviseringsarbete

Sedan Trafikverket bildades har myndigheten arbetat med olika effektiviseringsfrågor, däribland inre effektiviseringsåtgärder. Trafikverkets syfte med det inre effektiviseringsarbetet är att frigöra medel som kan omfördelas till Trafikverkets kärnverksamhet.

4.1 Förväntningar och krav på Trafikverkets inre effektiviseringsarbete

4.1.1 Externa förväntningar och krav

Inför sammanslagningen av Vägverket och Banverket fanns det tydliga externa förväntningar på att sammanslagningen skulle ge utrymme för inre effektiviseringar, men de förväntade nivåerna berördes endast i begränsad omfattning. Trafikverksutredningen konstaterade bl.a. att utredningen inte haft möjlighet att kvantifiera de vinster i yttre och inre effektivitet som en sammanslagning av Banverket och Vägverket bedömdes ge upphov till.⁶

Även regeringen förväntade sig att sammanslagningen skulle skapa förutsättningar för att ta tillvara synergier.⁷ I budgetpropositionen för 2010 angav regeringen att omorganisationen förväntades ge besparingar, men endast de initiala nivåerna för åren 2011 och 2012 angavs. Dessa var dock av begränsad storlek jämfört med den av Trafikverket identifierade bruttopotentialen för effektiviseringar på 2–3 miljarder kronor fr.o.m. år 2014 (2009 års verksamhetsvolym) som regeringen hänvisar till i budgetpropositionen för 2012.⁸ Kostnaden för motsva-

⁶ Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg SOU 2009:31, sid. 216 och 220.

⁷ Regeringsbeslut 2010-03-29, Fastställelse av nationell trafikslagövergripande plan ..., bilaga 2 sid.16

⁸ Prop. 2011/12:1 UO 22, s. 47 samt Prop. 2009/10 UO 22 sid.65

rande verksamhet år 2009 låg på ca 11 miljarder kronor. Trafikverket presenterade inriktningen i den handlingsplan för verksamhetens långsiktiga effektivisering som myndigheten tog fram på uppdrag av regeringen.⁹ Därmed finns det enligt Statskontorets information inte något formellt beslutat och kvantifierat mål för det inre effektiviseringsarbetet på regeringsnivå.

4.1.2 Interna förväntningar och krav

Trafikverket har drivit arbetet med att utarbeta åtgärder för det inre effektiviseringsarbetet internt. Inför arbetet med handlingsplanen tog myndigheten fram ett direktiv som tydliggjorde utgångspunkterna för effektiviseringsarbetet, inklusive det inre effektiviseringsarbetet.¹⁰

Samtliga Trafikverkets verksamhetsområden och centrala funktioner ålades att ta fram förslag på möjliga effektiviseringsåtgärder. Förslagen skulle beskriva konsekvenser, insatsbehov samt tidpunkt för åtgärden. Konsekvenserna skulle redovisas för en sänkning av de administrativa kostnaderna med såväl 30 som 40 procent och en riskanalys skulle genomföras. Som ett led i processen såg Trafikverket över sina arbetsformer och ifrågasatte tidigare verksamhet och förhållningssätt. Arbetet utmynnade i att Trafikverket identifierade fler än 200 inre effektiviseringsåtgärder med en sammanlagd årlig potential för besparingar på 2–3 miljarder kronor brutto fr.o.m. år 2014. Med brutto avses här att implementerings- och omställningskostnader inte beaktats. Detta motsvarar en kostnadssänkning med ca 20–30 procent jämfört med kostnaden för motsvarande verksamhet 2009.

Trafikverkets handlingsplan gäller för åren 2011–2013 och omfattar, förutom ökad intern effektivitet, även utvecklad trafikslagsövergripande planering och samordning samt sänkta produktionskostnader i upphandlade entreprenader och ökad produktivitet och innovation inom anläggningsbranschen. Trafikverket överlämnade handlingsplanen till Regeringskansliet i december 2010.¹¹

Det inre effektiviseringsarbetet omfattar Trafikverkets interna kostnadsmassa. Här ingår bl.a. kostnaden för egen och inhyrd personal,

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Trafikverket

¹⁰ Direktiv för fortsatt arbete med effektiviseringar i Trafikverket, TRV 2010/49287

¹¹ Handlingsplan för Trafikverkets effektiviseringsarbete 2012-12-21

resor, lokaler och IT inom samtliga centrala funktioner och verksamhetsområden. Den interna kostnadsmassan omfattar inte kostnader för upphandlade entreprenader rörande drift, underhåll och investeringar, konsulttjänster för upprättande av bygghandlingar eller ej påverkbara kostnader.¹²

4.2 Trafikverkets inre effektiviseringsarbete

Trafikverket påbörjade det inre effektiviseringsarbetet några månader efter det att myndigheten bildades år 2010. Parallellt med att Trafikverket tog fram sin handlingsplan genomfördes även de första effektiviseringsåtgärderna. Många av de tidiga åtgärderna var sådana som är förhållandevis lätta att genomföra vid en sammanslagning av två organisationer med likartad verksamhet. Vart eftersom arbetet fortgått har de åtgärder som enligt Trafikverket återstår att genomföra ökat i komplexitet och svårighetsgrad.

Handlingsplanen listade flera viktiga initiativområden för det inre effektiviseringsarbetet såsom att utveckla den trafikslagsövergripande organisationen och koncentrera verksamheten, att använda standardiserade, gemensamma och funktionella arbetssätt, att utveckla en enkel och tydlig ekonomistyrning, att anpassa administrativa funktioner samt att etablera en starkare resultatkultur. Detta har utmynnat i åtgärder såsom resursanpassning av administrativa funktioner, konsolidering av IT-system och samordning av lokaler.

Under arbetet använder sig Trafikverket av kontrollstationer vars syfte är att säkerställa att initiativen löper i enlighet med plan och skapa förutsättningar för ett enhetligt arbetssätt. Vid kontrollstationerna diskuteras utfall och förutsättningar för att driva initiativen, därutöver förs diskussioner kring huruvida kompletterande åtgärder krävs för att uppnå målen i verksamhetsplanen. Kontrollstationerna används även för att skapa engagemang och förståelse för Trafikverkets mål för effektiviseringsarbetet som helhet.

Trafikverket inrättade ett programkontor för det inre effektiviseringsarbetet vars uppgift var att samordna, följa upp och rapportera om det samlade effektiviseringsarbetet. Kontoret svarade även för att utveckla

¹² Riktlinje avseende översyn av den interna kostnadsmassan

metodikerna för uppföljningen av det inre effektiviseringsarbetet och stötta verksamheterna i detta arbete. Programkontoret utgjorde en funktion inom Ekonomi och styrning och avvecklades som egen funktion i slutet av år 2011. Under hösten 2011 integrerades styrning och samordning av det inre effektiviseringsarbetet successivt i den ordinarie styrningen, där den centrala funktionen Ekonomi och styrning bär det övergripande ansvaret.

För att underlätta och förankra det inre effektiviseringsarbetet har Trafikverket även tillsatt s.k. förändringsledare inom respektive verksamhetsområde och central funktion. Inledningsvis samlade programkontoret förändringsledarna till regelbundna möten där de hade möjlighet att utbyta erfarenheter och programkontoret hade möjlighet att sprida information kring arbetet och den uppföljning som ingick som en del i detta arbete.

Som en del av det inre effektiviseringsarbetet har Trafikverket under 2011–2012 även använt sig av ett bemanningstak. Från och med 2014 ersätts bemanningstaket av ett kostnadstak som ska säkerställa att de kostnadsminskningar som uppnåtts är permanenta och hållbara över tid. Arbetet med att ta fram kostnadstaken har påbörjats under hösten 2012.

4.3 Uppföljning av det inre effektiviseringsarbetet

Trafikverket ser en resultatorienterad kultur som en kritisk framgångsfaktor för att skapa en mer effektiv intern verksamhet. Enligt Trafikverket integreras effektiviseringsarbetets mål och handlingsplaner i myndighetens ordinarie planering, budgetering, uppföljning och styrning sedan år 2011. Detta kommer exempelvis till uttryck i Trafikverkets verksamhetsplaner och styrkort.

Med början i verksamhetsplanen för åren 2011–2013 har planerna omfattat det inre effektiviseringsarbetet. Över tid har uppgifterna precisrats och i verksamhetsplanen för åren 2013–2015 anges fortsatt att målet för det inre effektiviseringsarbetet är 2–3 miljarder kronor, men även mer preciserade beräkningar av frigjorda medel presenteras.

Varje central funktion och verksamhetsområde har egna styrkort där det inre effektiviseringsarbetet återfinns som ett resultatmål.¹³ Styrkortet för 2013–2015 omfattar även det kostnadstak som avses utgöra en långsiktig begränsning för kostnadsnivån fr.o.m. 2014 och som utgår från att effektiviseringsprogrammet genomförs.

Trafikverket följer upp effektiviseringsarbetet månadsvis på en förhållandevis detaljerad nivå.¹⁴ Myndigheten tog fram en mallstruktur som omfattar framdrift, kostnader, nyckeltal samt årsarbetskrafter. Uppföljningen omfattar bl.a. status för framdrift, utmaningar och risker samt nästa steg. Därutöver ska även uppskattade effektiviseringar, utfall för kostnader, personal, övergripande nyckeltal samt status för initiativen rapporteras. Trafikverket har medvetet valt att följa framdriften av arbetet på initiativnivå, men fr.o.m. innevarande år (2013) kommer Trafikverket inte att lika detaljerat följa upp det inre effektiviseringsarbetet på denna nivå. Uppföljningen kommer att fokusera på att följa effekterna av det inre effektiviseringsarbetet i form av kostnadsänkningar som synliggörs i ekonomisystemet.

Med utgångspunkt från uppföljningsarbetet är programkontoret och förändringsledarna av särskilt intresse vad gäller erfarenhetsåterföring. Genom det övergripande ansvaret för uppföljningsarbetet som initialt låg på programkontoret hade programkontoret möjlighet att diskutera och återföra erfarenheter från olika områden och funktioner exempelvis vid kontrollstationerna eller vid mötena med förändringsledarna. Även förändringsledarmötena gav deltagarna vissa möjligheter att utbyta erfarenheter, men de gemensamma mötena har nu upphört. Idag genomför Ekonomi och styrning endast bilaterala månatliga möten med förändringsledare och controllers från respektive verksamhetsområde. Underlaget för mötena utgörs bl.a. av formuläret för redovisningen av framdriften. Både centrala funktioner och verksamhetsområden kommer att använda sig av detta formulär även under 2013.

¹³ Beskrivningen utgår från styrkortet för 2013-2013 för Ekonomi och styrning, Investering, Stora Projekt, Samhälle och Underhåll.

¹⁴ Följande beskrivning är baserad på månadsuppföljningen för verksamhetsområde Investering för augusti 2011.

4.4 Det inre effektiviseringsarbetet i tertialrapporten

Trafikverkets tertialrapport omfattar även en redovisning av myndighetens inre effektiviseringsarbete. Denna redovisning har utvecklats betydligt över tid. Beskrivningen nedan fokuserar på tertialrapporterna för 2012.

Från och med den första tertialrapporten för 2012 (T1) redovisas det inre effektiviseringsarbetet uppdelat i två delar, dels mer översiktligt i huvudrapporten, dels i en temporär bilaga där en mer detaljerad och nyanserad bild av det inre effektiviseringsarbetet kan ges. Avsnittet i huvudrapporten kan fortsatt användas för att rapportera kring myndighetens löpande effektiviseringsarbete.

I huvudrapporten redovisas ett begränsat urval kvantitativa uppgifter i löptext, vilka senare återkommer i en tabell i bilagan. Målet för det inre effektiviseringsarbetet anges fortsatt som en årlig bruttobesparing på 2–3 miljarder kronor fr.o.m. år 2014. Redovisningen under flertalet rubriker i bilagan är förhållandevis knapphändig och saknar i stor utsträckning en analysbaserad diskussion om utfall, avvikelser, åtgärder och risknivåer. Utformningen utgår i flera avsnitt från ett förhållandevis avskalat listformat.

Vad gäller rapporteringen kring det inre effektiviseringsarbetet följer rapporten för det tredje kvartalet 2012 samma upplägg och struktur som de två föregående rapporterna. Texten presenterar uppdaterade kvantitativa uppgifter. Utfall och prognos kommenteras i begränsad utsträckning. Målet anges fortsatt som 2–3 miljarder kronor, men kostnadsnivån för 2014 beräknas bli 2,5 miljarder kronor lägre än vid Trafikverkets bildande vilket enligt Trafikverket motsvarar en kostnadsänkning på 19 procent.

Även bilagan följer i princip samma struktur som tidigare, men Trafikverket aviserar en framtida förändring i redovisningen av målet för frigjorda medel. Bilagan har kompletterats med en figur som tydliggör hur frigjorda medel kommer att fördela sig på olika användningsområden vid ingången av 2014. Denna komplettering bidrar till att ge en något mer nyanserad bild av det inre effektiviseringsarbetet jämfört med tidigare tertialrapporter.

I avsnittet *Uppföljning efter det tredje tertialet 2012* är upplägget i stort det samma som tidigare och utgår från ett listformat med begränsat analytiskt innehåll. Ansatsen ger dock potentiellt sett utrymme för en utvecklad diskussion kring det fortsatta arbetet med inre effektiviseringar och riskmoment samt möjlighet att lyfta fram relevanta erfarenheter.

4.5 Statskontorets bedömning

En viktig del av regeringens uppdrag till Statskontoret har varit att stödja Trafikverket i dess arbete med att utveckla redovisningen av det inre effektiviseringsarbetet i tertialrapporten. Statskontoret har följt hur Trafikverket har redovisat arbetet och fört diskussioner med myndigheten kring lämpliga sätt att redovisa framdriften inom ramen för tertialrapporterna. Diskussionen nedan fokuserar på teman som mer specifikt berör Trafikverkets tertialrapporter.

Tydligare redovisning

Statskontoret anser att de ekonomiska flöden som uppstår genom effektiviseringsarbetet bör redovisas på ett tydligare sätt. I denna del är redovisningen av frigjorda medel en central del av rapporteringen.

För att ge en tydligare bild av framdriften bör en tertialrapport redovisa frigjorda medel som brutto- och nettobelopp, samt var dessa medel uppstått och vad de har använts till. Redovisningen bör även omfatta kostnader och andra faktorer som kan påverka nettoutfallet för frigjorda medel, t.ex. implementeringskostnader och förändringar i anslagen. Från ett incitamentsperspektiv är det viktigt att visa i vilken utsträckning myndigheten haft möjlighet att påverka utfallet samt hur frigjorda medel kunnat användas. Även bruttoeffektiviseringar bör redovisas för att ge en uppfattning om arbetet som helhet. Tertialrapporten omfattar redan i dag sådana uppgifter, men Statskontoret anser att redovisningen bör fördjupas för att ge en mer nyanserad bild av det inre effektiviseringsarbetet.

Ökad öppenhet

Trafikverket intar i tertialrapporten en restriktiv hållning vad gäller extern information om det inre effektiviseringsarbetet. Arbetet ses i detta sammanhang som en huvudsakligen intern angelägenhet, där det främst är resultatet som är av intresse för externa intressenter (se den

svarta lådans problematik i avsnitt 5.2.2). Den ökade spårbarhet och tydlighet som Statskontoret efterfrågar finns i stor utsträckning tillgänglig inom Trafikverket och bör även redovisas i tertialrapporten.

I T3 för 2012 presenterar Trafikverket en figur som visar hur *Beräknad kostnadsminskning* fördelar sig på *Sänkta anslag*, *Tillkommande verksamheter*, *”Intecknat” i infrastrukturplaneringen* samt *Kvarstående/reserv*. Statskontoret ser positivt på att Trafikverkets arbetat fram en modell som bidrar till att ge en mer nyanserad bild av resultatet av det inre effektiviseringsarbetet. Denna typ av figur bör även användas för att illustrera den faktiska uppföljningen av det inre effektiviseringsarbetet och bör då kompletteras med exempel på konkreta åtgärder eller insatser där frigjorda medel använts.

Riskbedömning och åtgärdspektiv bör utvecklas

För att ge mottagaren en mer nyanserad uppfattning om risknivåerna i det inre effektiviseringsarbetet bör rapporten omfatta en bedömning av risken för att Trafikverket inte når målet inom utsatt tid givet dagens information kring mål, initiativ och resultat. I detta sammanhang är det även av intresse att kort diskutera förväntade effekter av beslutade åtgärder samt vad som kan behöva göras för att hantera avvikelser. Den senaste tertialrapporten omfattar endast en mycket begränsad rapportering i denna del.

5 Statskontorets slutsatser och rekommendationer

I kapitel fem presenteras Statskontorets slutsatser och rekommendationer med fokus på rapporteringen kring prognoser och utfall samt det inre effektiviseringsarbetet.

5.1 Tertialrapporter – när och hur?

Tertialrapportering syftar till att ge regeringen en tätare återkoppling rörande en myndighets verksamhet. Detta kan exempelvis vara av särskilt intresse i samband med stora verksamhetsförändringar, t.ex. bildandet av nya myndigheter, större omorganisationer eller effektiviseringsprogram. Det kan även vara av intresse genomfaktorer som att verksamheten berör stora belopp eller hanterar frågor som är av särskilt intresse. Exempel på myndigheter som har haft en tätare rapportering är Skogstyrelsen (tertia) och Försvarsmakten (kvartal). Tertialrapporten ska ge en mer kontinuerlig och uppdaterad bild av myndighetens verksamhet och fungera som underlag för en dialog mellan myndigheten och regeringen. En central frågeställning är vilken information en sådan rapport ska omfatta och på vilken nivå denna ska presenteras.

Fokus på avvikelser och strategiska frågor skapar aktualitet

Genom ett medvetet och aktivt val av vilken typ och nivå på rapporteringen som krävs för att ge mottagaren nödvändig information kan tertialrapporten ge en lättöverskådlig bild av nuläget där relevanta avvikelser, riskmoment och strategiska frågor lyfts fram för att möjliggöra en dialog kring myndighetens verksamhet.

Statskontoret förordar att rapporteringen i tertialrapporten ska ha ett tydligt fokus på avvikelser. Detta innebär att Trafikverket bör redovisa och förklara relevanta avvikelser mot plan, budget och prognos etc. Ett sådant fokus ligger i linje med den ursprungliga mallen för tertialrapporten samt Trafikverkets ansats för den pågående översynen av tertialrapporten.

Figur 1 Av Statskontorets ansats för tertialrapporten



Förutom relevanta avvikelser anser Statskontoret att tertialrapporten även bör ange vilka åtgärder Trafikverket vidtagit eller planerar att vidta för att hantera avvikelserna. Detta möjliggör en bedömning av den framtida måluppfyllnadsgraden. Tertialrapporten bör även omfatta relevanta frågor av strategisk betydelse för att visa på aktuella frågeställningar och överväganden samt potentiella möjligheter och risker. Syftet är inte att ge en uttömmande redovisning av Trafikverkets verksamhet utan att rapporteringen ska utgå från Regeringskansliets behov.

Tänk på läsaren

En tertialrapport liknande Trafikverkets är ämnad för regeringen. För att underlätta för mottagaren är det viktigt att utgå från uppdragsgivarens syfte med och behov av rapporteringen samt att materialet presenteras på ett sådant sätt att läsaren snabbt kan ta det till sig.

Statskontoret anser att rapporteringen bör vara användaranpassad. Tertialrapporten bör vara kortfattad, men omfatta relevanta exempel och konkretiseringar som utgår från myndighetens analyser. Där möjligt ska kvantitativa uppgifter anges och redovisas på ett pedagogiskt sätt. Rapporteringen ska vara tydlig, enhetlig och konsekvent och utgå från en begreppsapparat som möjliggör relevanta jämförelser över tid. Detta gäller såväl inom som mellan tertialrapporterna för att underlätta för mottagaren och möjliggöra uppföljning över tid. Trafikverket har i de senaste tertialrapporterna utvecklat rapporten i denna riktning.

5.2 Vikten av tydlighet och transparens

5.2.1 Tertialrapportens syfte behöver tydliggöras

Bristande förankring av tertialrapportens syfte ledde till en tertialrapport som inte motsvarade syfte och behov

I samband med att Trafikverket bildades fick en konsult i uppdrag av Näringsdepartementet att bl.a. ta fram ett förslag till en mall för tertial-

rapportens innehåll och utformning. Mallen redovisades våren 2010 och anger bl.a. att den ekonomiska redovisningen i tertialrapporten ska fokusera på avvikelser mellan prognos och utfall. Det ska även finnas förklaringar till vad avvikelserna beror på samt en redogörelse för de eventuella åtgärder som kan vidtas för att stävja framtida avvikelser. Utrymmet i tertialrapporten är begränsat och Trafikverket måste därför avgränsa vad som ska rapporteras i detta format.

Statskontoret kan konstatera att ingen av tertialrapporterna under perioden 2010–2011 följer anvisningarna i mallen fullt ut. Förklaringar till avvikelser saknas i vissa fall, dessutom saknas genomgående en diskussion om åtgärder för att stävja olika typer av avvikelser.

Statskontoret har samtidigt noterat att tertialrapporten växte markant både vad gäller innehåll och omfattning under perioden 2010–2011. Detta kan förklaras av att rapporten under denna period successivt kom att innehålla allt mer detaljerad information utöver den som angavs i mallen. Statskontoret uppfattar att denna utveckling skedde utan någon bakomliggande strategisk tanke. Utvecklingen ledde därmed till en ineffektiv tertialrapportering, där allt mer omfattande men i sammanhanget inte relevanta uppgifter inkluderades i rapporten.

Att tertialrapporten successivt kom att avvika allt mer från anvisningarna i den ursprungliga mallen tyder enligt Statskontoret på att Regeringskansliet inte gett Trafikverket tillräckligt tydliga anvisningar om tertialrapportens innehåll och utformning. Statskontoret har inte funnit någon dokumentation som tydligt anger den befintliga mallens faktiska status.

Oavsett orsakerna till den bristfälliga användningen av den ursprungliga mallen har Statskontoret uppfattat att Trafikverkets huvudredaktör för tertialrapporten saknade information om denna mall så sent som i början av 2012.

Förutsättningar för en effektiv tertialrapportering

Regeringens styrning av en myndighets tertialrapport kan ske formellt eller informellt. Styrningen av Trafikverkets tertialrapport har hitintills varit informell. Kravet på att Trafikverket ska lämna en tertialrapport till regeringen formaliserades först i myndighetens regleringsbrev för år 2013. Här anges att Trafikverket ska utforma underlagen för tertial-

dialogen i samråd med Regeringskansliet. Det saknas dock fortsatt formella krav avseende tertialrapportens innehåll och utformning, vilket innebär att styrningen i väsentliga delar fortfarande är informell.

Statskontoret anser att det finns möjligheter att öka effektiviteten i Trafikverkets tertialrapportering ytterligare. För att åstadkomma en mer situationsanpassad tertialrapport krävs att rapportens syfte tydliggörs och att syftet tydligt förankras inom både regeringen och Trafikverket. Rapportens utformning och innehåll ska svara mot detta syfte. Detta kan åstadkommas formellt genom att regeringen anger tertialrapportens syfte samt riktlinjer på en övergripande nivå för dess innehåll och utformning i Trafikverkets regleringsbrev.

Det informella alternativet innebär att regeringen genom Regeringskansliet för en dialog med Trafikverket i syfte att nå en samsyn kring tertialrapportens syfte, innehåll och utformning. De ställningstaganden och överenskommelser som denna dialog utmynnar i, bör enligt Statskontoret dokumenteras för att säkerställa att uppföljning och förankring kan ske på kort och lång sikt. Om det uppstår brister vid överlämning och relevanta aspekter inte kunnat dokumenteras finns det en risk för att det s.k. institutionella minnet fungerar sämre. Individberoendet riskerar att bli stort särskilt i situationer där regeringens informella styrning sker i form av diskussioner som inte dokumenteras. Stor omsättning av personal i nyckelpositioner gör det särskilt viktigt att kunna hantera dessa risker.

Även Riksrevisionen har uppmärksammat det stora inslaget av informell styrning mellan regeringen och Trafikverket i form av odokumenterad muntlig dialog.¹⁵ Riksrevisionen påpekar att instruktioner via en muntlig dialog visserligen är en del av regeringens styrning, men att det blir problematiskt ur såväl ett transparens- som ett lärandeperspektiv när dialogen inte dokumenteras. Riksrevisionen konstaterar att dialogen kring Trafikverkets tertialrapporter inte är dokumenterad, samt att det inte finns någon skriftlig information om vilka beslut, åtgärder och bedömningar som tertialrapporteringen resulterar i. Riksrevisionen anser att detta innebär att den demokratiska insynen i processen är begränsad, att styrningen inte är möjlig att följa upp och att oklarheter i ansvarsförhållandena kan uppstå.

¹⁵ *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* RIR 2012:21

Viss flexibilitet i den informella styrningen är enligt Statskontoret viktigt, inte minst för effektivitetens skull. En effektiv styrning förutsätter dock samtidigt att det finns tydliga ramar och mål för den del av verksamheten som ska styras. Bristen på sådana ramar och mål kan leda till ineffektiviteter av olika slag. Ett sådant exempel är utvecklingen av tertiärrapporten under 2010–2011.

Statskontoret har noterat att det har skett relativt stora förändringar i Trafikverkets tertiärrapporter under 2012. Tertiärrapporten har minskat i både omfattning och innehåll samt fått ett tydligare fokus på avvikelser. Dessa förändringar ligger i linje med anvisningarna i den ursprungliga mallen. Statskontoret menar dock att det delvis fortfarande saknas förklaringar till stora och/eller viktiga avvikelser och att det saknas en diskussion om åtgärder för att hantera befintliga och stävja framtida avvikelser. De förklaringar som ges är på en mycket övergripande nivå och Statskontoret anser att det finns anledning att öka detaljeringsgraden.

Statskontorets slutsatser – tertiärrapportens syfte

En effektiv informell styrning förutsätter att det tydligt framgår vad regeringen efterfrågar och vad syftet med den information som efterfrågas är. En sådan tydlighet har saknats i regeringens styrning av Trafikverkets tertiärrapportering.

Statskontoret har uppmärksammat att det funnits liknande problem i styrningen av andra myndigheters rapportering. Det gäller även i de fall styrningen varit formell. Som exempel kan nämnas Statskontorets uppdrag att följa omorganisationen av Försäkringskassan.¹⁶ I detta uppdrag påpekade Statskontoret att det vid tidpunkten saknades en tydlighet i vad regeringens detaljerade återrapporteringskrav på Försäkringskassan syftade till. Statskontoret ansåg att förklaringen främst låg i en bristande samordning inom Regeringskansliet i den gemensamma beredningen av regleringsbrevet till myndigheten.

För att öka effektiviteten i Trafikverkets tertiärrapportering är det bl.a. nödvändigt att tertiärrapportens syfte tydliggörs och förankras inom såväl regeringen som Trafikverket. Statskontoret vill särskilt betona vikten av att regeringen och Trafikverket har *samma* bild av tertiärrapporteringen.

¹⁶ *Den nya Försäkringskassan, Delrapport 1*. Statskontoret 2006:1

rapportens syfte och därmed också av rapportens innehåll och utformning. Utan ett tydligt förankrat syfte finns det ingen samsyn kring rapporteringen och utan samsyn saknas förutsättningar för en effektiv tertiärberättelse.

En tydligare förankring kan åstadkommas antingen formellt genom att beslut om tertiärberättelsens syfte och utformning lyfts in i regleringsbrevet till myndigheten, eller informellt genom att regeringen för en dialog med Trafikverket kring syfte och utformning. Om det informella alternativet väljs är det enligt Statskontoret viktigt att relevanta överenskommelser så långt möjligt dokumenteras och följs upp. Om detta inte låter sig göras inom ramen för en informell styrning anser Statskontoret att regeringen bör överväga att istället välja det formella alternativet.

5.2.2 Svarta lådans problematik

Svarta lådans problematik kan användas för att illustrera bristen på transparens i en process. Problematiken innebär att resurser matas in i början av en process varefter ett resultat uppenbarar sig i andra ändan, men där en extern observatör inte har insyn i själva processen. Processen blir därmed som en svart låda och bristen på transparens riskerar att minska den externa observatörens förståelse och förtroende för både process och resultat.

Figur 2 Svarta lådans problematik



En transparent redovisning av en verksamhet bidrar till att stärka förståelsen och förtroendet för den aktuella myndigheten. Det kan dock under vissa omständigheter vara svårt för en enskild organisation att bedöma hur återrapporteringen ska utformas och vad den ska omfatta. Statskontoret anser därför att det är viktigt att beställaren lämnar tydliga riktlinjer för vad som ska rapporteras. Innan ett uppdrag eller en verksamhet startas bör man även säkerställa att det finns tydliga

processer och metoder samt rätt kompetens och resurser hos myndigheten för att skapa förutsättningar för en kontinuerlig, systematiserad och effektiv uppföljning av lämpliga nyckeltal och andra relevanta faktorer.

Som tidigare nämnts följer Trafikverket kontinuerligt upp verksamheten vad gäller utfall, avvikelser och prognos samt det inre effektiviseringsarbetet, dvs. för tertiärrapporten viktiga områden. Myndighetens befintliga analyser möjliggör därmed en mer ingående rapportering i tertiärrapporten kring både den ordinarie ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviseringsarbetet än vad som görs i nuläget.

Ett exempel på verksamhet där Trafikverket bör utveckla rapporteringen är målet för det inre effektiviseringsarbetet. Trafikverket har valt att inte närmare precisera var inom det ursprungliga spannet på 2–3 miljarder kronor som myndigheten beräknar kunna landa trots att myndigheten har en betydligt mer preciserad uppfattning kring det förväntade utfallet. I den senaste tertiärrapporten anger Trafikverket dock en beräknad kostnadsnivå för året 2014 som ligger 2,5 miljarder kronor lägre än nivån vid Trafikverkets bildande. Statskontoret ser detta som en form av precisering av målbilden för det inre effektiviseringsarbetet, även om det långsiktiga målet fortsatt anges som 2–3 miljarder kronor. Från ett transparensperspektiv saknas dock en beskrivning av den underliggande beräkningen, inom vilka områden kostnadsminskningarna uppstått samt en problematiserande diskussion exempelvis kring olika riskmoment.

Även Statskontorets önskemål om en mer transparent redovisning av de ekonomiska flödena i det inre effektiviseringsarbetet kan ses som ett utflöde av den svarta lådans problematik. Trafikverket har dock valt att avstå från denna typ av utvidgad rapportering fram till den senaste tertiärrapporten, där en figur tagits fram för att redovisa den framtida fördelningen av kostnadsänkningen. Även om figuren ger en förtydligad bild av den planerade användningen av frigjorda medel, ger den i dagsläget inte en bild av det ekonomiska flödet under innevarande period. Statskontoret anser att en tydlig och transparent redovisning av det ekonomiska flödet är av särskilt intresse för rapporteringen, där t.ex. ursprunget till och användningen av faktiskt frigjorda medel utgör viktiga aspekter. Tertiärrapporten redovisar dock denna typ av uppgifter på en övergripande nivå.

Enligt Statskontorets bedömning bör Trafikverket öka transparensen i rapporteringen. Statskontoret har även noterat att analysinnehållet i viss utsträckning har ökat i för uppdraget relevanta delar av tertialrapporten under 2012.

Slutsatser – svarta lådan

Ett sätt att säkerställa tillräcklig transparens i denna typ av arbete är att regeringen tydligt anger riktlinjer för och krav på återrapporteringen. Statskontoret har uppmärksammat behovet av tydliga riktlinjer och krav för att skapa förutsättningar för återrapportering med önskat innehåll i ett tidigare uppdrag som rörde Försvarsmaktens återrapportering kring omställningen av det militära försvaret.¹⁷ Under uppdraget observerade Statskontoret bl.a. att Försvarsmakten inte förmådde redovisa hur frigjorda medel kommit till användning och vilka effekter som uppnåtts.¹⁸

Enligt Statskontorets bedömning visar Trafikverkets tertialrapporter på ett behov av en utökad rapportering i vissa delar i syfte att öka transparensen i rapporteringen av prognoser och utfall samt det inre effektiviseringsarbetet. Ökad transparens skulle bl.a. bidra till att ge en tydligare bild av Trafikverkets insatser för att förbättra styrning och uppföljning. Att Trafikverket åtminstone inom vissa delar av sin verksamhet enligt Statskontorets bedömning kan uppfattas som en svart låda kan i förlängningen bidra till att regeringen inte får ett tillräckligt underlag för sin löpande uppföljning av Trafikverket. Problematiken kan leda till att myndigheten externt inte kan tillgodogöra sig den fulla nyttan av de utvecklingsinsatser som drivs av myndigheten.

Statskontorets anser därmed att en mer transparent redovisning skulle medföra fördelar för regeringen men även för Trafikverket, t.ex. genom att skapa förutsättningar för en ökad tilltro till verksamheten och dess förmåga att hantera uppföljning, resultat och redovisning. Statskontoret anser därmed att tertialrapporten även bör redovisa sådana åtgärder som Trafikverket vidtar för att förbättra processer och system för styrning och uppföljning. Oavsett att tertialrapporten på en övergripande nivå redogör för faktiskt frigjorda medel, dvs. frigjorda

¹⁷ Statskontorets rapport 2009:11 Omställning av det militära försvaret – Status i juni 2009, s. 13 och 11

¹⁸ Statskontorets rapporter om omställningen av det militära försvaret

medel netto, skulle en mer nyanserad rapportering med bl.a. utökade resonemang kring konsekvenser, risker och effekter ge en tydligare bild av det inre effektiviseringsarbetet och dess effekter för Trafikverket.

5.3 Strukturerade processer för uppföljning och kunskapsuppbyggnad

5.3.1 Interna processer för systematisk uppföljning

En effektiv intern process för systematisk uppföljning förutsätter bl.a. att följande finns på plats:

- Tydliga mål och utgångspunkter för den verksamhet som ska följas upp.
- Rutiner, verktyg och tekniska system för att rapportera, analysera och följa upp verksamheten i förhållande till dessa mål och utgångspunkter.
- Rutiner och system för erfarenhetsåterföring, lärande och kunskapsuppbyggnad över tid som underlag för att utveckla dels verksamheten, dels rutinerna, verktygen och de tekniska systemen för att följa upp verksamheten.

I det följande diskuteras de förstnämnda två punkterna. Diskussionen om erfarenhetsåterföring förs i avsnitt 5.3.2.

Mål för en effektiv styrning

Trafikverket har ambitionen att åstadkomma successiva förbättringar i olika delar av sin verksamhet. Två exempel på sådana områden är myndighetens inre effektiviseringsarbete och arbetet med att öka träffsäkerheten i myndighetens prognoser. När det gäller utvecklingen av prognosverksamheten har Trafikverket bl.a. fastställt övergripande, kvantifierade mål, som redovisas i styrkortet för 2013 för verksamhetsområdet Ekonomi och styrning. Målen är uttryckta som maximala procentuella avvikelser över anslagsposter för perioden 2013–2015. Mål som uttrycks i termer av maximala avvikelser kan vara ändamålsenliga för Trafikverket som helhet. Men mål som formuleras på detta sätt, och som dessutom avser aggregat av flera projekt snarare än en-

skilda projekt, ger t.ex. inga tydliga styrsignaler för enskilda projektledare att arbeta efter.

Det är enligt Statskontoret möjligt för Trafikverket att konkretisera och operationalisera dessa övergripande mål ytterligare. Bland annat bör Trafikverket överväga om det finns ett behov av att ge projektledare och andra nyckelpersoner i myndighetens prognosverksamhet tydligare signaler att de ska fokusera på de aspekter i utvecklingsarbetet som ligger inom deras ansvar och möjligheter att påverka.

För att göra mål mer styrande och lättare att följa upp bör de följa de s.k. SMART-kriterierna, dvs. vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Specifika mål är tydliga och lätta att förstå. Innebörden är också att mål som tas fram för att styra och följa upp enskilda projektledares arbete bör koppla an till de aspekter i prognosverksamheten som den enskilda projektledaren kan påverka. Vidare bör målen vara mätbara och måttsatta, så att det tydligt framgår om ett mål är uppfyllt eller inte. Målen bör också vara accepterade, så att berörd personal är engagerad och motiverad. Att målen ska vara realistiska innebär att de ska vara både möjliga och rimliga att uppnå med utgångspunkt från tillgängliga resurser. Målen bör också vara tidsbestämda, så att det finns en tydlig början och ett tydligt slut.

System för uppföljning mot mål

I samband med en utveckling av Trafikverkets mål bör även myndighetens rapporterings- och uppföljningssystem ses över och på sikt utvecklas för att anpassas efter de nya behoven.

Det är viktigt att säkerställa att systemen anpassas för att möjliggöra en uppföljning av myndighetens verksamhet mot de mål som tas fram. Om en utveckling av Trafikverkets prognosverksamhet innebär att individer inom organisationen måste arbeta på ett delvis annorlunda sätt än idag, är det viktigt att det även finns system som där möjligt och relevant kan mäta och följa upp specifikt dessa aspekter på arbetet.

Därutöver bör Trafikverkets rapporterings- och uppföljningssystem utvecklas för att kunna bidra till en effektiv och ändamålsenlig erfarenhetsåterföring och kunskapsuppbyggnad. Exempelvis kan en sådan erfarenhetsåterföring och kunskapsuppbyggnad kring det inre effektiviseringsarbetet kräva att analyser genomförs med utgångspunkt från en indelning i s.k. initiativområden, dvs. en skärning på en annan ledd

än den organisatoriska lednen som utgår från verksamhetsområden. Detta förutsätter att det finns system som medger uppföljning och analys även på denna ledd.

Statskontorets slutsatser – interna processer för systematisk uppföljning

En effektiv styrning och uppföljning av en verksamhet förutsätter att det finns tydliga mål för verksamheten. Statskontoret anser att Trafikverket bör konkretisera och operationalisera vissa av sina övergripande mål. Det gäller bl.a. målen avseende träffsäkerheten i myndighetens utgiftsprognoser. Framförallt bör Trafikverket se över behovet av att ge projektledare och andra nyckelpersoner i myndighetens prognosverksamhet tydligare styrsignaler. Utgångspunkten bör vara att de s.k. SMART-kriterierna.

En ytterligare förutsättning av mer central betydelse för effektiv styrning är tillgången till system för att följa upp verksamheten mot fastställda mål. Statskontoret konstaterar att Trafikverkets system är under utveckling, men att vissa verksamhetsområden har en längre väg att gå. Det är därför viktigt att se till att sådana områden får tillgång till de resurser som krävs för att utveckla och implementera nödvändiga system. Det är även viktigt att systemen utvecklas med utgångspunkt från att de ska möjliggöra en systematisk erfarenhetsåterföring, analys och kunskapsupbyggnad över tiden.

5.3.2 En lärande organisation – erfarenhetsåterföring

Alla organisationer bör enligt Statskontoret arbeta aktivt med systematisk erfarenhetsåterföring och kunskapsupbyggnad, men detta gäller särskilt sådana organisationer som bedriver ett utvecklingsarbete. Arbetet bör ske på flera plan och det måste finnas tydliga mål, syften och utgångspunkter för att säkerställa att arbetet blir systematiskt och effektivt. Det är också nödvändigt att det finns rutiner och tekniska system för att föra tillbaka erfarenheter och för att bidra till det lärande och den kunskapsupbyggnad som eftersträvas.

Statskontoret menar att det saknas en tillräckligt systematiskt uppbyggd struktur för lärande inom Trafikverket, men att det å andra sidan förefaller finnas en öppenhet och beredskap för att arbeta med dessa frågor. Det finns indikationer på att avsaknaden av en systematisk och

heltäckande struktur för kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring är en rest från tidigare verksamheter. Verksamheten inom gamla Vägverket och Banverket beskrivs ofta som en bottom-up organisation, visserligen med stor kunskap ute i regionerna och hos enskilda medarbetare, men där kunskapen inte systematiskt har följts upp, aggregerats centralt eller dokumenterats för att bevaras över tid och förmedlas mellan nivåer och personer.

Statskontorets slutsatser – erfarenhetsåterföring

Statskontoret anser att erfarenhetsåterföringen och kunskapsuppbyggnaden inom Trafikverket bör bli mer kontinuerlig, systematisk och strukturerad. Återföring bör kunna ske inom och mellan samtliga organisationens nivåer, där utgångspunkten bör vara att relevant kunskap återförs där den kan nyttjas för att utveckla och effektivisera verksamheten.

Det finns enligt Statskontoret två centrala aspekter som Trafikverket bör uppmärksamma i en utvecklad process för systematisk erfarenhetsåterföring och kunskapsuppbyggnad: Dokumentation och diskussion. Ett centralt steg i utvecklingsprocessen är att säkerställa att nya och befintliga tekniska system gör det möjligt att dokumentera och bevara relevant information samt säkerställa att informationen förs vidare inom Trafikverket.

Ett annat viktigt steg i processen för kunskapsöverföring är att människor förs samman och ges möjlighet att diskutera kring sina kunskaper och erfarenheter med varandra. Diskussionen kan ske på olika sätt och i olika former. Workshops och case studies kan t.ex. användas för att utbyta erfarenheter mellan olika grupper, nivåer och kompetenser. Diskussionerna bör vara regelbundna och dokumenteras.

5.4 Trafikverkets inre effektiviseringsarbete

Inför en sammanslagning av myndigheter är det viktigt att tydliggöra förväntningarna på sammanslagningen. I det fall en sammanslagning förväntas leda till effektiviseringar kan det även vara intressant att tydliggöra om dessa förväntas bestå av kostnadsänkningar eller produktivitetshöjningar, även om kostnadsänkningar givet oförändrad verksamhet implicit innebär ett krav på ökad produktivitet om resultatet ska förbli detsamma.

Inför Trafikverkets bildande förväntade sig regeringen bl.a. att den nya myndigheten skulle ge utrymme för effektiviseringar, men angav inga tydliga kvantitativa mål för det långsiktiga arbetet med inre effektiviseringar. Trafikverket identifierade själv målet under arbetet med den handlingsplan som myndigheten sedan lämnade till regeringen. Statskontoret ser därmed målet som egeninitierat. Statskontoret har uppfattat att även Trafikverket ser det som ett internt mål, varför myndigheten i huvudsak redovisar arbetet på en mer övergripande nivå i tertiärrapporten, även om detaljeringsgraden ökat över tid.

Avsaknaden av externt satta och tydligt kvantifierade mål innebär ett större mått av flexibilitet för en myndighet i såväl planeringen av som i genomförandet av det inre effektiviseringsprogrammet. Det innebär dock även vissa nackdelar. En sådan nackdel är att nivån på effektiviseringen kan bli lägre p.g.a. myndigheten vill minska risken för att misslyckas med att nå målet. Avsaknaden av ett tydligt mål försvårar också både styrning och uppföljning av det inre effektiviseringsarbetet, såväl från ett internt som från ett externt perspektiv.

Regeringens ambition att bilda en mer effektiv myndighet på transportområdet kan jämföras med Försvarsmaktens omlägningsarbete där regeringen dels definierade målet för kostnadsreduktionen, dels lämnade anvisningar kring arbetet och återrapporteringen.¹⁹ Försvarsmakten redovisade i allt väsentligt omställningsarbetet inom utsatt tid, men redovisningarna var av delvis olika karaktär samt av skiftande kvalitet och detaljeringsgrad.

Statskontoret menar att även slutsatserna från uppdraget om Försvarsmakten pekar på de utmaningar som finns vad gäller styrning och uppföljning. Även med mer preciserade och externt angivna mål och återrapporteringskrav kan det uppstå svårigheter kring uppföljningen vilket kan få effekter på styrning och spårbarhet.

¹⁹ Statskontorets rapport: Omställning av det militära försvaret – Status i juni 2007
Statskontorets rapport: Omställning av det militära försvaret – Status i juni 2009 (2009:11), Regeringens skrivelse 2005/06:131, En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret samt Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Försvarsmakten (2006-12-21), Regleringsbeslut 2006-06-29 (Fö2006/1672/MIL)

Slutsats – Trafikverkets inre effektiviseringsarbete

Trafikverket har använt sig av en bred ansats i det inre effektiviseringsarbetet. Myndighetens verksamhet och rutiner har setts över vilket utmynnat i fler än 200 inre effektiviseringsåtgärder, s.k. initiativ. Trafikverket arbetar aktivt med initiativen samt med att systematiskt följa upp framdriften.

Statskontoret ser uppföljning som en central komponent i ett inre effektiviseringsarbete. För att säkerställa att arbetet fortlöper enligt plan är det även viktigt att kontinuerligt se över planerade, beslutade och genomförda åtgärder för att säkerställa att de fortsatt är av en tillräcklig omfattning för att nå målen. Trafikverket har uppgett att ett sådant arbete sker löpande. Detta arbete framgår dock endast i begränsad omfattning av tertiärrapporten.

Statskontoret vill understryka att förändringar i rapporteringen bör undvikas eller minimeras under ett projekts löptid, men där förändringar bedöms som nödvändiga bör myndigheten ta särskild hänsyn till jämförbarheten över tid samt tydliggöra varför en förändring är nödvändig. Det är viktigt att säkerställa att nivån på rapporteringen möjliggör nödvändig uppföljning av hur initiativen utvecklas.

Med utgångspunkt från tillgänglig information gör Statskontoret bedömningen att det inre effektiviseringsarbetet kommit förhållandevis långt på många områden. Statskontoret har dock noterat att framdriften varierar mellan olika verksamheter och att vissa verksamheter har ett mer omfattande arbete framför sig.

Det inre effektiviseringsarbetet har bedrivits på bred front och involverat stora delar av myndigheten. Inriktningen på arbetet har fokuserat på minskade kostnader, bemanningstak och kostnadstak. Generellt sett innebär ett starkt fokus på kostnadsbesparingar att det finns en risk för att även mindre lämpliga förändringar genomförs bara de leder till minskade kostnader. Trafikverket bör således se över om det finns ett behov av att ytterligare förtydliga det inre effektiviseringsarbetets inriktning och konsekvenser.

Enligt Statskontorets bedömning har den externa styrningen av det inre effektiviseringsarbetet varit svag. Trots att effektiviseringen var ett viktigt syfte med bildandet av Trafikverket har regeringen inte ställt

tydliga krav på det inre effektiviseringsarbetet. Se diskussionen om informell styrning i avsnitt 5.2.1.

5.5 Trafikverkets tertialrapporter

Välstrukturerade processer bidrar till bättre kvalitet

En tertialrapport bör kvalitetssäkras och förankras hos den rapporterande myndigheten för att ge en korrekt bild av verksamheten. Alltför svepande eller osäker information innebär ett riskmoment och kan leda till att otillräckligt kvalitetssäkrad information ligger till grund för efterföljande dialoger och åtgärder. Vid en diskussion kring processen är därmed frågor om tidsfrister och synkroniserade processer samt kvalitetssäkring av intresse.

Om tertialrapporteringen sker i anslutning till en myndighets ordinarie rapporteringstillfällen finns aktuella underlag och analyser tillgängliga. Rapportering vid andra tillfällen kan kräva kompletterande informationsinsamling och analys för att säkerställa att underlag och analyser är uppdaterade. Om så inte sker innebär det en risk för ett sämre underlag för dialogen med Regeringskansliet.

Under år 2012 har Trafikverket därför sett över sina processer för tertialrapporteringen och tagit fram en processbeskrivning samt en tidplan för 2013 i syfte att säkerställa att myndighetens rutiner medger nödvändig kvalitetssäkring och förankring. Arbetet förväntas bli slutfört under 2013.

Kontinuerlig förankring säkerställer användaranpassat format

I avsnitt 5.2 diskuterades behovet av tydliga mål och riktlinjer för att säkerställa en effektiv rapportering. Tertialrapporten utvecklades inledningsvis till att bli alltmer omfattande, vilket inte motsvarade mottagarens ursprungliga intentioner och förbrukade resurser hos Trafikverket. Det är därför viktigt att kontinuerligt se över och förankra rapportens format med Regeringskansliet för att även på längre sikt säkerställa att formatet anpassas efter mottagarens behov.

Statskontoret har betonat vikten av att tydliggöra det ekonomiska flödet i det inre effektiviseringsarbetet och då särskilt poängterat att redovisningen av frigjorda medel och deras användning är en central del av rapporteringen. Att redovisa frigjorda medel kan dock vara

förenat med vissa svårigheter vilket även framkom i samband med Försvarsmaktens återrapportering. Statskontoret konstaterade där att Försvarsmakten inte förmådde redovisa hur frigjorda medel kommit till användning och vilka effekter som uppnåtts.²⁰

Under uppdragets genomförande har Statskontoret diskuterat möjligheterna att redovisa effekterna av det inre effektiviseringsarbetet fördelat över initiativ på en aggregerad nivå, s.k. initiativområden. Statskontoret bedömer att en sådan redovisning bl.a. kan ge kunskap om de områden där ett inre effektiviseringsarbete har störst potential alternativt möter störst utmaningar. Trafikverket har dock bedömt att en sådan fördelning inte är möjlig eller önskvärd i nuläget, bl.a. mot bakgrund av den resursinsats som skulle krävas för att ta fram och fördela nödvändig information.

Slutsatser – Trafikverkets tertialrapport

Statskontorets uppdrag har fokuserat på tertialrapporten med utgångspunkt från Trafikverkets rapportering kring prognos och utfall samt det inre effektiviseringsarbetet. Under uppdragstiden har tertialrapporten utvecklats i den riktning Statskontoret förespråkade. Trafikverkets ansatser för översynen har på ett övergripande plan i huvudsak legat i linje med Statskontorets bedömning av lämpliga ansatser för rapporteringen.

Statskontoret kan konstatera att tertialrapporterna har utvecklats i positiv riktning bl.a. genom en utökad rapportering om det inre effektiviseringsarbetet. Det finns dock fortfarande vissa kvarvarande utvecklingsbehov. Statskontoret förutsätter att Trafikverket fortsätter arbetet med att utveckla rapporteringen med fokus på transparens och avvikelser inklusive åtgärder och riskanalyser. Vad gäller det inre effektiviseringsarbetet bör Trafikverket fortsätta att utveckla bl.a. redovisningen av det ekonomiska flödet för att skapa ökad spårbarhet mellan frigjorda medel, var de uppkommer och deras användningsområden. Här skulle figuren som illustrerar fördelningen av beräknad kostnadssänkning från T3 för 2012 kunna utgöra en lämplig startpunkt.

Ansvar för den fortsatta utvecklingen av tertialrapporten ligger hos Trafikverket. Det är dock viktigt att arbetet sker i dialog med Rege-

²⁰ Statskontorets rapporter om omställningen av det militära försvaret

ringskansliet för att säkerställa att rapporten motsvarar mottagarens behov på lång sikt. Detta ligger även i linje med Trafikverkets regleringsbrev som anger att Trafikverket ska utforma underlagen för tertialdialogen i samråd med Regeringskansliet

Statskontoret vill i detta sammanhang även lyfta fram vikten av att noga överväga valet av rapporteringstidpunkter för att i möjligaste mån nyttja synergier mellan intern och extern rapportering. Härigenom minimeras eventuellt merarbete och förutsättningar skapas för en kvalitativ rapportering genom att den rapporterade myndigheten ges möjlighet att samla in och analysera underlaget samt kvalitetssäkra rapporteringen.

Trafikverket har uppgivit att det är resurskrävande samt att det finns vissa svårigheter med att redovisa framdriften av det inre effektiviseringsarbetet fördelat över olika initiativområden till varje tertialrapport. Statskontoret anser dock att en sådan redovisning har ett mervärde, inte minst vad gäller erfarenhetsåterföring inför framtida liknande uppgifter såväl inom Trafikverket som för andra myndigheter som ställs inför liknande uppgifter. Mot denna bakgrund anser Statskontoret att regeringen bör ge ett uppdrag om en sådan redovisning.

5.6 Sammanfattande rekommendationer

Statskontorets rekommendationer till regeringen

- Vid beslut om organisationsförändringar som förväntas leda till effektiviseringsvinster eller andra typer av effektiviseringsuppdrag bör regeringen i uppdraget tydliggöra målet för arbetet samt kraven på återrapporteringen. Målen bör kvantifieras samt lämpliga nyckeltal och andra för återrapporteringen väsentliga aspekter anges.
- För att öka effektiviteten i Trafikverkets tertialrapportering bör regeringen formellt eller informellt tydliggöra syftet med rapporteringen.
- Regeringen bör föra en dialog med Trafikverket för att nå en samsyn kring tertialrapportens syfte och utformning. Centrala överväganden kring tertialrapporteringen bör dokumenteras för att möjliggöra en ändamålsenlig förankring, uppföljning och erfarenhetsåterföring över tid. Om en sådan dokumentation inte låter sig

göras inom den informella styrningens ramar, bör regeringen överväga att använda sig av formell styrning.

- En uppföljning av det avslutade arbetet kan ge viktiga erfarenheter för regeringen inför framtida förändringsarbeten, t.ex. inom vilka initiativområden det finns intressanta erfarenheter för framtiden. Regeringen bör därför ge ett uppdrag att genomföra en utvärdering av Trafikverkets inre effektiviseringsarbete när arbetet avslutats.

Statskontorets rekommendationer till Trafikverket

- Trafikverket bör fortsätta utvecklingsarbetet kring prognoser, ekonomiskt utfall och avvikelseanalys, samt av tillhörande metoder och system. Det är viktigt att Trafikverket avsätter de resurser som krävs för att fullfölja det långsiktiga arbetet med att förbättra myndighetens processer och system för uppföljning och styrning för hela myndigheten. Trafikverket bör redovisa framdriften av detta utvecklingsarbete i tertiärrapporten.
- Trafikverket bör generellt i tertiärrapporterna ange vilka åtgärder som verket vidtagit eller planerar att vidta för att hantera avvikelser.
- Trafikverket bör ytterligare utveckla rapporteringen i tertiärrapporten kring prognoser, ekonomiskt utfall och avvikelseanalys. Utvecklingsarbetet bör utgå från behovet av transparens och spårbarhet samt ett tydligare fokus på att redovisa utfall-avvikelse-åtgärd-riskbedömning och möjlighet att nå målen. Arbetet bör utgöra en del av Trafikverkets pågående översyn av tertiärrapporten.
- Trafikverket bör ytterligare utveckla rapporteringen av det inre effektiviseringsarbetet enligt samma riktlinjer. Redovisningen bör särskilt beakta behovet av att ytterligare förtydliga rapporteringen av frigjorda medel för att ge en tydlig bild av arbetet samt en så uppdaterad och så rättvisande som möjligt bild av utfallet.
- Trafikverket bör säkerställa att de framtida förändringarna i tertiärrapporten motsvarar regeringens syfte med rapporten.
- Trafikverket bör utveckla en förbättrad struktur för systematisk och kontinuerlig kunskaps- och erfarenhetsåterföring. Det gäller bl.a. Trafikverkets arbete för att öka träffsäkerheten i myndig-

hetens prognoser och myndighetens inre effektiviseringsarbete. Den nya strukturen bör medge att relevanta erfarenheter på ett mer systematiskt sätt förs vidare både inom samma nivå och mellan olika nivåer inom Trafikverket. Systemet bör även omfatta dokumentation av relevanta erfarenheter.

Referenser

Capgemini Consulting 2010-05-06, *Styrning av trafikmyndigheterna – Sammanfattande slutrapport, samt Appendix B och Appendix B.2*

Regeringsbeslut 2010-03-29, *Fastställelse av nationell trafikslagövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021*

Regeringsbeslut 2010-03-31 *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Trafikverket*

Riksrevisionen RIR 2012:21, *Statens satsningar på infrastruktur – valuta för pengarna?*

Statskontorets rapport, *Den nya försäkringskassan – delrapporterna 1,2,3,4*

Statskontorets rapport, *Den nya försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*

Statskontorets rapport, *Myndighetsanalys av skogsstyrelsen*

Statskontorets rapport, *Omställning av det militära försvaret – Status i juni 2007*

Statskontorets rapport, *Omställning av det militära försvaret – Status i juni 2009 (2009:11)*

TRV 2010/49287 2010-05-28, *Direktiv för fortsatt arbete med effektiviseringar i Trafikverket*

Regeringsuppdraget



Näringsdepartementet



Regeringsbeslut III 5
2011-08-22 N2011/4993/TE
N2010/8261/TE

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag att följa Trafikverkets effektiviseringsarbete

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att stödja regeringen i arbetet med att följa Trafikverkets ekonomiska utfall och interna effektivitet.

Statskontoret ska i uppdraget utgå från regeringens beslut om den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 samt övriga beslut som berör Trafikverkets verksamhet och finansiering.

Statskontoret ska analysera och bedöma Trafikverkets tertialrapportering till regeringen. Analysen ska koncentreras till dels en avvikelseanalys av Trafikverkets periodiserade budget och det ekonomiska utfallet, dels en bedömning av de ekonomiska prognoserna som Trafikverket gör som en följd av utfallen i tertialrapporterna. I analysen ska också Statskontoret klargöra omfattningen av både de minskade kostnader som Trafikverket genomför samt de kostnadsökningar som uppkommer i verksamheten.

Trafikverket ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande. Statskontoret ska vidare, där så är påkallat för att säkerställa ett komplett underlag, samråda med Ekonomistyrningsverket avseende frågeställningar inom Ekonomistyrningsverkets ansvarsområde.

Statskontoret ska avrapportera sina analyser och bedömningar till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) muntligt och löpande efter varje tertialrapport för verksamhetsåren 2011–2012. Statskontoret ska senast den 1 april 2013 skriftligen avrapportera och sammanfatta sina analyser och bedömningar till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Postadress: Telstatnivå
103 33 Stockholm CB-405 10 00 E-post: register@interpriseregistry.se
Besöksadress: Telefon
Mister Samningsgatan 70 CB-411 30 16

Skälen för regeringens beslut

Den 21 december 2010 redovisade Trafikverket till regeringen en handlingsplan för hur myndigheten långsiktigt kan effektivisera sin verksamhet. Trafikverkets effektiviseringsarbete fokuserar på ökad intern effektivitet, ökad effektivitet i upphandlade entreprenader och ökad produktivitet i anläggningsbranschen samt på att utveckla den trafikslagsövergripande planeringen och samordningen.

I beslutet den 29 mars 2010 om fastställande av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021, fastslog regeringen att med bildandet av Trafikverket skapas förutsättningar för att ta till vara synergier genom sammanförandet av Vägverket och Banverket. Vidare ansåg regeringen att Trafikverkets roll som kvalificerad beställare av varor och tjänster också kan utvecklas och effektiviseras ytterligare. De medel som frigörs vid Trafikverkets effektiviseringsarbete i sakverksamheten kommer att utgöra ett tillskott till finansieringen av kvalitetshöjande insatser i väg- och järnvägsinfrastruktur. Det är därför angeläget att Trafikverkets effektiviseringsarbete sker på ett fungerande sätt och att erfarenheter och kunskap från liknade arbeten nyttjas.

På regeringens vägnar



Catharina Elmsäter Sjärd



Fredrik Lemón

Kopia till

Statsrådsberedningen /SAM
 Finansdepartementet /BA
 Ekonomistyrningsverket
 Trafikverket
 Trafikanalys