



Trafikverket
781 89 Borlänge

Datum 2012-04-25
Dnr 32-2011-0593

Trafikverkets årsredovisning 2011

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets (TRV:s) årsredovisning, daterad 2012-02-20. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande.

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa styrelsens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2012-06-26 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Det saknas formell reglering inom staten av hur kommunala bidrag till infrastrukturella anläggningstillgångar ska redovisas. Riksrevisionen rekommenderar därför TRV att begära sådan reglering.

TRV:s resultatredovisning uppfyller i allt väsentligt de krav som ställs i 3 kap. förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vissa förbättringar har skett jämfört med 2010 men resultatredovisningen har fortfarande brister som TRV bör åtgärda inför kommande årsredovisning för att fullt ut uppfylla de krav som ställs. Riksrevisionen bedömer att TRV:s redovisning av prestationer behöver utvecklas för att bättre svara mot de uppgifter TRV har enligt instruktionen. Om TRV av någon anledning inte kan redovisa prestationer fullständigt för vissa uppgifter bör detta tydligt framgå av årsredovisningen.

Regeringen har i TRV:s instruktion ställt krav på återrapportering i årsredovisningen av produktivitetmått för TRV:s verksamhet. Denna redovisning är enligt Riksrevisionens bedömning bristande.

Redovisning av kommunala medfinansieringsbidrag

TRV tar emot bidrag från kommuner för medfinansiering av vissa infrastrukturella anläggningstillgångar, både inom järnväg och väg. Huvudregeln för finansiering av infrastrukturella anläggningstillgångar är anslagsfinansiering. Detta regleras i budgetlagen (2011:203) samt för myndigheter i kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Finansiering med bidragsmedel är således en alternativ finansiering.

TRV har valt en redovisningsmodell för de erhållna bidragen som är anpassad till hur redovisningen av anslagsfinansiering av anläggningar görs. Denna innebär att en intäkt redovisas i takt med byggnationen av en infrastrukturell anläggningstillgång, och att bidraget då påverkar årets kapitalförändring. 2011 uppgick intäktsförda bidrag till 1 172 mnkr, vilket



framgår av TRV:s årsredovisning. Ackumulerade erhållna bidrag över tid framgår dock inte av årsredovisningen.

Bidrag som finansierar en anläggningstillgång hos en myndighet redovisas normalt enligt den så kallade periodiseringsmodellen som regleras i Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 4 kap 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Periodiseringsmodellen innebär att erhållna bidrag ska intäktsföras i takt med kostnaden för avskrivningarna på tillgången, och påverkar således inte myndighetens kapitalförändring.

Regelverket om periodiseringsmodellens tillämpning innehåller inte någon bestämmelse om att infrastrukturella anläggningstillgångar är undantagna. TRV har inte heller fått något undantag från att tillämpa periodiseringsmodellen för infrastrukturella anläggningstillgångar. Det generella regelverket om redovisning av erhållna bidrag enligt periodiseringsmodellen gäller därför i nuläget formellt även TRV:s infrastrukturella anläggningstillgångar. Riksrevisionen uppfattar dock inte detta förhållande som att periodiseringsmodellen är den mest lämpliga redovisningsmetoden utan som en konsekvens av att regering och riksdag inte har beslutat om hur redovisningen ska göras när beslut fattats om undantag från huvudregeln avseende finansieringen, det vill säga med bidrag istället för anslag.

Den metod som TRV nu använder är ett resultat av underhandsdiskussioner med enskilda handläggare på ESV. Riksrevisionen anser att det finns ett behov av att det formellt tydliggörs hur redovisning av bidragsfinansiering av infrastrukturella anläggningstillgångar ska ske eftersom det rör sig om stora belopp som har en väsentlig påverkan, inte enbart för TRV, utan även på årsredovisningen för staten som helhet.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar TRV att begära formell reglering av hur bidrag till infrastrukturella anläggningstillgångar ska redovisas, t.ex. genom beslut av ESV eller genom beslut i regleringsbrevet.

Resultatredovisning

Riksrevisionen lämnade 2011-04-14 en rapport (dnr. 32-2010-0250) om granskningen av TRV:s resultatredovisning för 2010. Vi bedömde då att resultatredovisningen i allt väsentligt uppfyllde de krav som ställs i 3 kap. FÅB men att det fanns ett antal brister som TRV borde åtgärda i kommande årsredovisning för att fullt ut uppfylla de krav som ställs.

Riksrevisionens bedömning av TRV:s resultatredovisning för 2011 är att förbättringar har gjorts i linje med de rekommendationer som vi lämnade för 2010 och att TRV har goda förutsättningar att utveckla redovisningen ytterligare till 2012. Det kvarstår dock vissa brister i den resultatredovisning som lämnats till regeringen för 2011.

Bristande prestationsredovisning

Myndigheterna ska enligt 3 kap. 1 § FÅB redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av



myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Resultatredovisningen ska främst, men inte enbart, avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. ESV anger i föreskrifter och allmänna råd till 3 kap. 1 § FÅB att redovisningen bör hållas stabil över tid och att resultatinformation ska redovisas för flera år. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att ledningen för en myndighet tydligt tar ställning till vilka prestationer som ska redovisas för att ge en långsiktigt hållbar och rättvisande redovisningsstruktur.

Oavsett hur myndigheten väljer att redovisa resultatet av sin verksamhet gäller den övergripande principen att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten. Detta framgår bland annat av ESV:s föreskrifter till 3 kap. 1 § FÅB. ESV förtydligar begreppet rättvisande bild i flera olika skrifter.

TRV har under 2011 påbörjat ett arbete för att identifiera myndighetens väsentliga prestationer i förhållande till uppgifterna i instruktionen, vilket vi ser positivt på. Vissa prestationer pekas ut i avsnitt 13.6.1 i årsredovisningen för 2011, vilket är en tydlig förbättring jämfört med 2010 då sådan redovisning helt saknades. Av TRV:s beskrivning i årsredovisningen framgår dock att dessa prestationer inte är heltäckande utan utgör vissa viktiga prestationer och att kravet enligt förordningen därmed inte är fullt uppfyllt. Av årsredovisningen framgår inte för vilka uppgifter i instruktionen som TRV anser att redovisning av prestationer bör göras kommande år, men som av olika skäl inte kunnat redovisas för 2011. Vi anser att detta borde ha framgått för att ge regeringen en mer rättvisande bild och en uppfattning om vilken redovisning den kan förvänta sig kommande år.

Riksrevisionen bedömer att TRV:s ledning ännu inte på ett tillräckligt tydligt sätt har tagit ställning till vilka prestationer som TRV vill redovisa för att på ett långsiktigt hållbart sätt ge en rättvisande bild av sin verksamhet i resultatredovisningen i enlighet med de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion. ESV anger i sin handledning för resultatredovisning (ESV 2009:29) att grunderna för resultatredovisningen bör dokumenteras. TRV saknar en dokumentation som visar att det säkerställts att valda prestationer och annan redovisning omfattar myndighetens uppgifter i instruktion och andra krav på återrapportering. Det arbete TRV har påbörjat under 2011 kommer att kunna resultera i sådan dokumentation.

Redovisningen av prestationer ska enligt 3 kap. 1 § FÅB omfatta volymer och kostnader för de prestationer som redovisas. TRV:s redovisning av prestationer lever i flera fall endast upp till det ena kravet, det vill säga antingen redovisas volymer eller kostnader. Att redovisningen inte omfattar båda uppgifterna gör att utvecklingen av verksamheten inte kan bedömas fullt ut samt att den inte lever upp till de krav som ställs i FÅB. Även redovisningen av vissa prestationer som volymer och kostnader redovisas för skulle enligt vår bedömning kunna utvecklas för att öka informationsvärdet. Till exempel redovisas för investeringar i nationell plan som öppnats för trafik under året bara en typ av prestation inom järnväg och två inom väg (tabell 9). I redovisningen av årets verksamhetsvolym finns dock fler



kategorier för både väg och järnväg (tabell 5). ESV anger också i föreskrifter till 3 kap 1 § FÅB att väsentliga förändringar i verksamheten mellan åren ska kommenteras. Riksrevisionen anser att TRV har förbättrat de analyser som görs av verksamhetens resultat jämfört med 2010, men att de kan utvecklas ytterligare för att göra årsredovisningen mer informativ.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar TRV att slutföra det arbete som har påbörjats med att fastställa vilka prestationer som långsiktigt ska redovisas i resultatredovisningen för att svara mot myndighetens uppgifter enligt instruktionen samt redovisa dessa i årsredovisningen för 2012. Om redovisning inte kan göras av vissa prestationer eller mot vissa uppgifter bör detta framgå av resultatredovisningen.

Återrapporteringskrav om produktivitet besvaras inte

Regeringen har angivit ett par specifika återrapporteringskrav för TRV, både i myndighetens instruktion och i regleringsbrev. I 4 § instruktionen ställer regeringen krav på att TRV årligen ska redovisa produktiviteten för drift-, underhålls- och byggåtgärder inom det egna ansvarsområdet. Riksrevisionens bedömning är att redovisningen mot detta krav i årsredovisningen för 2011 inte lever upp till de krav på redovisning som regeringen ställt. För drift- och underhållsåtgärder redovisas ett produktivetsmått inom väg och inget inom järnväg. För byggåtgärder saknas helt redovisning av produktivetsmått.

TRV informerar övergripande i resultatredovisningen om att arbete för att kunna mäta produktivitet pågår. När produktivetsmått kommer att kunna redovisas och vilka mått som då kommer att redovisas framgår dock inte.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar TRV att säkerställa att resultatredovisningen för 2012 redovisar mot regeringens samtliga krav på återrapportering. Kan redovisning av något skäl inte göras fullt ut bör detta tydligt framgå och förklaras i resultatredovisningen. Vad gäller redovisning av produktivitet bör TRV fortsätta det arbete som pågår för att en redovisning i enlighet med de krav regeringen ställer ska kunna göras.

Ansvarig revisor Leif Lundin har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Anna Kindberg har varit föredragande.

Leif Lundin

Anna Kindberg

Kopia för kännedom:

Regeringen

Näringsdepartementet

Finansdepartementet (budgetavdelningen)