



Revisionsrapport – Trafikverkets årsredovisning 2020

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets årsredovisning 2020, daterad 2021-02-22.

Vi vill med denna revisionsrapport uppmärksamma er på iakttagelser från vår granskning.

Våra iakttagelser har inte påverkat revisionsberättelsen.

Vi vill att ni svarar på denna revisionsrapport senast 2021-07-02. Beskriv om och i så fall vilka åtgärder ni planerar för att rätta till iakttagelserna.

Sammanfattning

Vi har granskat Trafikverkets rutiner för redovisning av bemyndiganden. I granskningen har vi gjort följande iakttagelser:

- Trafikverket tillämpar olika principer för när lån i Riksgälden för infrastrukturanläggningar redovisas som utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen.
- Trafikverket har inte uppmärksammat väsentliga fel i kvalitetssäkringen av bemyndiganderedovisningen.
- Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt tydliggjort redovisningsprinciper för beräkning av utestående åtaganden.
- Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt reglerat vilka underlag som ska styrka beräkningar av utestående åtaganden.

Vi bedömer också att Trafikverket behöver se över principerna för när miljöskulder ska redovisas som avsättningar respektive ansvarsförbindelser. Utgångspunkten vid bedömningen bör vara sannolikheten för att Trafikverket kommer behöva sanera det förorenade området i framtiden.

1 Brister i Trafikverkets redovisning mot bemyndiganden

Regeringen har i regleringsbrevet för 2020 tilldelat Trafikverket bemyndiganderamar på 194 022 miljoner kronor fördelat på sju olika anslag. I årsredovisningen redovisar Trafikverket utestående åtaganden på totalt 175 661 miljoner kronor, vilket utgör cirka 40 procent av statsförvaltningen totalt utestående åtaganden 2020.

Trafikverkets bemyndiganden består av

- utestående åtaganden för lån och beräknade räntor på lån för infrastrukturanläggningar som uppgår till 53 649 miljoner kronor
- utestående åtaganden för tecknade entreprenadkontrakt, storstadsöverenskommelser, statsmiljöavtal, trafikavtal med mera som uppgår till 122 012 miljoner kronor.

Bemyndiganden för lån i Riksgälden – Trafikverket tillämpar olika principer för när lånen redovisas som utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen

Trafikverket har finansierat vissa infrastrukturanläggningar med lån i Riksgälden. Trafikverket tillämpar olika principer för hantering av lånen vid redovisning mot bemyndiganden i årsredovisningen¹:

- För anslag Trängselskatt Stockholm har Trafikverket under 2020 ändrat redovisningsprincip och redovisar inte längre lånen i Riksgälden som utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen. Inte heller för Trängselskatt Göteborg tar Trafikverket upp lånen som utestående åtaganden². Utestående åtaganden för beräknade framtida räntor på lånen ingår dock i bemyndiganderedovisningen³.
- För anslag Räntor och återbetalning av lån för vägar och anslag Räntor och återbetalning av lån för järnvägar redovisar Trafikverket fortfarande utestående åtaganden för både lån i Riksgälden och beräknade framtida räntor på lånen⁴.

¹ Trafikverkets årsredovisning 2020, sidan 112.

² För Trängselskatt Göteborg tog Trafikverket upp lån i Riksgälden för första gången 2020.

³ För anslag utgiftsområde 22, anslag 1:11, anslagspost 6 Trängselskatt Stockholm uppgår lånen till 5 599 miljoner kronor och för anslag utgiftsområde 22, anslag 1;14, anslagspost 2 Trängselskatt Göteborg till 1 688 miljoner kronor. Beräknade räntor på lånen uppgår till 4 051 miljoner kronor respektive 1 209 miljoner kronor.

⁴ För anslag utgiftsområde 22, anslag 1:1, anslagspost 7.1 Räntor och återbetalning av lån för vägar uppgår lånen till 3 420 miljoner kronor och för anslag utgiftsområde 22, anslag 1:1 Räntor och återbetalning av lån för järnvägar uppgår

Regeringen har inte i Trafikverkets regleringsbrev eller i något annat beslut tydliggjort om lånen ska ingå i Trafikverkets bemyndiganderedovisning.

Ekonomistyrningsverket har i en delrapport⁵ om finansiell styrning av Trafikverket bedömt att Trafikverkets redovisning av utestående åtaganden för lån och räntor går utöver budgetlagens bestämmelser. Ekonomistyrningsverket bedömer dock att det finns goda skäl för att inkludera dessa åtaganden i redovisningen eftersom Trafikverket kommer behöva finansiera amorteringar och räntor med framtida anslag.

Om Trafikverket hade redovisat utestående åtaganden för lån på anslag Trängselskatt Stockholm och anslag Trängselskatt Göteborg i bemyndiganderedovisningen skulle Trafikverket ha överskridit regleringsbrevets bemyndiganderamar för båda anslagen.

Rekommendation

Vi rekommenderar Trafikverket att kontakta regeringen och be om förtydligande om Trafikverket ska inkludera lån i Riksgälden i myndighetens bemyndiganderedovisning.

Utestående åtaganden för entreprenadkontrakt och storstadsöverenskommelserna– Flera fel i redovisningen visar att den interna styrningen och kontrollen inte fungerar

Vår granskning av bemyndiganderedovisningen i utkast till årsredovisningen visade att Trafikverket hade redovisat flera utestående åtaganden felaktigt. De största felen var:

- Trafikverket hade felaktigt inkluderat rättningar som Trafikverket gjorde i årsredovisningen 2019. Det innebar ackumulerat för lågt redovisade utestående åtaganden med cirka 4 600 miljoner kronor.
- Trafikverket hade felaktigt beräknat och redovisat utestående åtaganden för medfinansieringsavtal. Det innebar för lågt redovisade utestående åtaganden med cirka 2 700 miljoner kronor.
- Trafikverket hade redovisat utestående åtaganden trots att Trafikverket ännu inte hade tecknat några avtal. Det innebar för högt redovisade utestående åtaganden med cirka 1 500 miljoner kronor.
- Trafikverket hade felaktigt beräknat och redovisat utestående åtaganden för räntor på lån för el och tele. Det innebar för lågt redovisade utestående åtaganden med cirka 1 400 miljoner kronor.

lånen till 29 591 miljoner kronor. Beräknade räntor på lånen uppgår till 934 miljoner kronor respektive 14 446 miljoner kronor.

⁵ ESV 2020:57

- Trafikverket hade inte redovisat utestående åtaganden för ett tilläggsavtal inom Stockholmsöverenskommelsen⁶. Det innebar för lågt redovisade utestående åtaganden med cirka 1 400 miljoner kronor.

Vi utförde vår granskning innan Trafikverkets styrelse hade fattat beslut om årsredovisningen. Trafikverket kunde därför rätta felen och vi bedömer att bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande. Granskningen visar dock att den interna styrningen och kontrollen inte har fungerat. Vår bedömning är att felen främst beror på följande orsaker:

- Trafikverket har inte uppmärksammat väsentliga fel i kvalitetssäkringen av bemyndiganderedovisningen.
- Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt tydliggjort redovisningsprinciper och reglerat hur olika ersättningsformer i olika typer av entreprenadkontrakt ska hanteras vid beräkning av utestående åtaganden.
- Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt reglerat vilka underlag som ska styrka beräkningen av utestående åtaganden.

Trafikverket har inte uppmärksammat väsentliga fel i kvalitetssäkringen av bemyndiganderedovisningen

Vid upprättande av årsredovisningen 2020 har Trafikverket kvalitetssäkrat beräkningen av utestående åtaganden för cirka 200 entreprenadkontrakt. Vi har för ett urval av dessa kontrakt gjort en egen granskning av att utestående åtaganden är rättvist beräknade. Vår granskning visar att det i flera fall finns väsentliga fel som Trafikverket inte har uppmärksammat i kvalitetssäkringen. Att Trafikverket inte uppmärksammat felen visar att Trafikverkets kvalitetssäkring inte har fungerat.

Konsekvensen av den bristande kvalitetssäkringen är att utkast till årsredovisningen innehöll väsentliga fel i redovisningen av utestående åtaganden.

Rekommendation

Vi rekommenderar Trafikverket att se över och stärka kvalitetssäkringen av bemyndiganderedovisningen.

⁶ Avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling inklusive tilläggsavtal beslutat av regeringen 2017-06-29 (N2017/02456/TIF).

Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt tydliggjort redovisningsprinciper för beräkning av utestående åtaganden

Trafikverkets entreprenadkontrakt är ofta komplexa och det krävs antaganden och uppskattningar för att kunna beräkna det utestående åtagandet. Vår granskning visar att Trafikverket inte på ett tillräckligt sätt har tydliggjort hur detta ska göras. Det här är några exempel på vad vi har sett:

- Trafikverket har inte tydliggjort hur olika ersättningsformer i entreprenadkontrakt ska hanteras vid beräkning av utestående åtaganden. Några exempel på ersättningsformer är löpande räkning enligt självkostnadsprincip, riktkostnader, reglerbara mängder och olika former av incitamentsbaserade ersättningar.
- Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt tydliggjort hur medfinansieringsavtal ska hanteras vid beräkning av utestående åtaganden.
- Trafikverket har tillämpat olika principer för villkor om indexjustering för inflation vid beräkning av utestående åtaganden.

Konsekvensen av otydliga redovisningsprinciper är att utkast till årsredovisningen innehöll väsentliga fel.

Rekommendationer

Vi rekommenderar Trafikverket att

- gå igenom och tydliggöra redovisningsprinciper för hur olika ersättningsformer i entreprenadkontrakt bör hanteras vid beräkning av utestående åtaganden
- reglera och förtydliga hur medfinansieringsavtal och villkor om indexjustering för inflation ska hanteras vid beräkning av utestående åtaganden.

Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt reglerat vilka underlag som ska styrka beräkningen av utestående åtaganden

Trafikverket har inte på ett tillräckligt sätt reglerat vilka underlag som ska styrka beräkningen av utestående åtaganden. Vår granskning visar att underlagen för beräkningar ofta är bristande och att det saknas

- strukturerade och sammanställda underlag som visar hur Trafikverket beräknat utestående åtaganden
- hänvisning till avtal, tilläggsbeställningar och andra underlag som påverkar beräkningen.

Avsaknad av sammanställda underlag ökar risken för väsentliga fel i årsredovisningen och försvårar Trafikverkets möjlighet att kvalitetssäkra beräkningen av utestående åtaganden.

Rekommendation

Vi rekommenderar Trafikverket att tydliggöra vilka underlag som verksamheten ska ta fram för att styrka beräkningen av utestående åtaganden.

2 Trafikverket utgår i för liten utsträckning från sannolikheten för utflöde av resurser vid redovisning av avsättningar för miljöskulder

När Trafikverket gör avsättningar för miljöskulder bedömer vi att Trafikverket ställer för höga krav på att beloppet för saneringen går att beräkna på ett tillförlitligt sätt. En avsättning ska redovisas när en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras och det är sannolikt att ett utflöde av resurser krävs för att reglera förpliktelsen enligt ESV:s föreskrifter till 4 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

En tillförlitlig uppskattning av beloppet innebär inte att Trafikverket måste kunna beräkna beloppet med säkerhet. Trafikverkets möjlighet att uppskatta storleken på beloppet blir högre ju fler åtgärder Trafikverket utför och desto högre mognadsfas saneringen har. För liknande områden kan det även vara möjligt att, utifrån kostnader i liknande saneringar, på ett mer schablonmässigt sätt kunna uppskatta beloppen.

Med sannolikt menas att något bedöms vara mer troligt än att det inte är det. Trafikverkets höga krav på att beloppet för saneringen går att beräkna på ett tillförlitligt sätt innebär att Trafikverket redovisar få avsättningar för miljöskulder i årsredovisningen⁷. Det finns därför risk för att det finns flera förorenade områden med sannolikhet för ett

⁷ Trafikverket har identifierat över 9 000 förorenade områden som myndigheten har ansvar för att sanera. I årsredovisningen redovisas avsättningar för miljöskulder på 1 218 miljoner kronor och ansvarsförbindelser på 23 900 miljoner kronor⁷. Huvuddelen av de förorenade områdena har uppkommit i Trafikverkets egen verksamhet. Viss del avser dock det miljöansvar som staten har enligt de ramavtal som staten tecknade i samband med att verksamheter bolagiserats, den så kallade miljögarantin. Vad gäller Trafikverkets egen verksamhet har myndigheten endast gjort avsättningar för sanering av sju förorenade områden. För miljögarantin har avsättningar gjorts för 62 förorenade områden.

utflöde av resurser där Trafikverket inte redovisar avsättningar för miljöskulder i enlighet med gällande regelverk.

Rekommendationer

Vi rekommenderar Trafikverket att

- se över principen för när miljöskulder redovisas som avsättningar
- uppskatta beloppet för avsättningar utifrån bästa kunskap på balansdagen.

Utgångspunkten vid bedömningen av om miljöskulden ska redovisas som en avsättning eller en ansvarsförbindelse bör vara sannolikheten för att Trafikverket kommer behöva sanera det förorenade området i framtiden.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Amanda Weibull har varit föredragande.

Stefan Andersson

Amanda Weibull

Kopia för kännedom:

Regeringen

Infrastrukturdepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen