



Vägverket  
781 87 Borlänge

Datum 2005-04-15  
Dnr 32-2004-0679

## Vägverkets årsredovisning 2004

Rikskrevisionen har granskat Vägverkets årsredovisning, daterad 2005-02-17. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Rikskrevisionen har avgivit revisionsberättelse utan invändning.

Rikskrevisionen har i revisionsberättelsen lämnat följande upplysning:

*Som framgår av årsredovisningen sidan 105 presenteras i bemyndiganderedovisningen utestående åtaganden både med och utan räntor. De utestående åtagandena uppgår exklusive räntor till cirka 35,5 miljarder kronor och inklusive räntor till cirka 45,7 miljarder kronor. Bemyndiganderamen omfattar inte räntor. Den jämförs därför i bemyndiganderedovisningen med de utestående åtagandena exklusive räntor.*

Rikskrevisionen vill fästa styrelsens uppmärksamhet på nedanstående.

Rikskrevisionen önskar information senast 2005-06-30 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

## 1 Affärsenheternas kostnadsreduktion

### 1.1 Bakgrund

År 1996 beslutade Riksdagen att upphäva sitt beslut från 1994 att bolagisera Vägverkets produktionsverksamhet. (Den verksamhet som 1994 åsyftades med begreppet produktionsverksamhet, bedrivs i dag under benämningen affärsenheter.) I regeringsbeslut riktat till Vägverket utfärdades då bl.a. följande direktiv: ”Vägverkets produktionsverksamhet i egen regi skall bedrivas i myndighetsform”, samt: ”Vägverkets produktionsverksamhet i egen regi skall bedrivas utan subventioner från Vägverket i övrigt.”

I prop. 1995/:91, som ligger till grund för Riksdagens ovannämnda beslut, utvecklas bl.a. hur produktionsverksamheten skall bedrivas för att tillmötesgå kraven på konkurrensneutralitet gentemot övriga aktörer. Det återkommande



uttrycket för omsorgen om dessa krav är att ”*produktionsverksamheten skall bedrivas i bolagsliknande former*”.

## 1.2 Regelverket i övrigt

Av avgiftsförordningen framgår att för avgiftsfinansierad verksamhet skall full kostnadstäckning tillämpas. Detta förhållande motsägs inte i det specifika regeringsbeslutet från 1996.

## 1.3 Iakttagelser

Vägverkets styrelse har under år 1999 behandlat dels frågan om hantering av avgifter för avtalspensioner vid Vägverkets resultatenheter, dels konsekvenserna av trygghetsavtalet för resultatenheterna. Dessa två frågor har betydelse för tolkningen av uttrycket ”bolagsliknande former”. I bägge fallen har Vägverket beslutat att beräkna och neutralisera merkostnaderna förknippade med att produktionsverksamheten bedrivs i myndighetsform.

Vägverket har efter styrelsens beslut årligen utarbetat en teknisk användaranvisning som används för att neutralisera merkostnaderna avseende den statliga försäkringsmodellen för avtalspensioner. För år 2004 uppgår denna post till cirka 70 miljoner kr.

Vägverkets produktionsenheter belastas inte med uppsägningskostnader enligt trygghetsavtalet längre än ett år efter att personal sagts upp. För år 2004 uppgår sådana uppsägningskostnader till cirka 70 miljoner kr.

För Vägverket totalt uppgår dessa två kostnadsreducerande poster år 2004 således till cirka 140 miljoner kr. Produktionsenheternas resultat har inte belastats med dessa kostnader utan i stället har Vägverkets anslag belastats.

Att från 1996 uppfylla statsmakternas intentioner har varit komplicerat för Vägverket. Subventionsförbudet skulle kunna tolkas som förbud mot långsiktig anslagsbelastning. Vägverkets anslag har belastats. Emellertid uppges de ackumulerade anslagsmedlen nu motsvaras av en uppbyggd buffert i produktionsenhetens balansräkning varför de inte har förbrukats av enheten.

## 1.4 Sammanfattning

Effekterna av den motsägelse som ligger i att å ena sidan föreskriva myndighetsform och å andra sidan bolagsliknande former för bedrivandet av produktionsverksamheten har inte till fullo analyserats av Vägverket. I sina strävanden att skapa konkurrens- och kostnadsneutralitet i redovisningen av sin produktionsverksamhet har Vägverket vidtagit åtskilliga åtgärder. Riksrevisionen har kunnat konstatera att Vägverket därvid strävat efter att identifiera olika neutralitetsrubbande faktorer med såväl positiv som negativ resultatpåverkan



**Riksrevisionen rekommenderar** att Vägverket, efter att ha analyserat olika neutralitetsrubbande faktorer på ett mer fullständigt sätt, skriver till regeringen för att få ett förtydligande av hur Vägverket skall behandla de motstridiga riktlinjerna för produktionsverksamhetens bedrivande. Detta i synnerhet mot bakgrund av de samlade erfarenheterna av de neutraliserande åtgärder man vidtagit under den tämligen långa period som förflutit sedan beslutet 1996 togs.

## 2 Bemyndiganderedovisning

### 2.1 *Interna riktlinjer för beräkning av utestående åtaganden*

Vägverket har utfärdat anvisningar i samband med årsredovisningen 2004 av vilka framgår vilka uppgifter regionerna skall redovisa avseende bemyndiganden. Ansvar för beräkning av utestående åtaganden ankommer dock på respektive region. Vägverket har inte utfärdat gemensamma riktlinjer eller stöd för hur beräkning av utestående åtaganden skall göras. Då beräkningarna avseende utestående åtaganden är komplicerade och påverkas av flera variabler är vår bedömning att förutsättningarna för regionerna att beräkna utestående åtaganden på ett likartat sätt är begränsade.

**Riksrevisionen rekommenderar** Vägverket att utarbeta och besluta om principer för beräkning av utestående åtaganden för att säkerställa att de beräknas på ett likartat sätt på samtliga regioner. Anvisningar i samband med årsredovisningen bör således kompletteras med mer preciserade krav avseende exempelvis hur utestående åtaganden avseende enskilda avtal skall beräknas. Vägverket bör vidare säkerställa att dokumentet uppdateras kontinuerligt.

### 2.2 *Uppföljning gentemot bemyndiganderam*

HKe/Ipu företar inte löpande uppföljning under året av utestående åtaganden för respektive region jämfört med bemyndiganderamen utan begär endast in uppgifter om utestående åtaganden från regionerna i samband med årsredovisningen. Vägverket fördelar vidare inte ut bemyndiganderamen på regionerna, vilket innebär att regionerna själva inte kan företa uppföljning gentemot ram.

Av 20§ i Anslagsförordningen (1996:1189) framgår att myndighet som har tilldelats ett bemyndigande får utnyttja detta för det ändamål bemyndigandet avser och i enlighet med gällande villkor och bestämmelser. Av föreskrifterna till 20§ framgår att myndigheten löpande skall föra noteringar



om de åtaganden man gör med stöd av ett särskilt bemyndigande. Den totala ramen, vilken framgår av villkoren, riskerar i annat fall att överskridas.

**Riksrevisionen rekommenderar** att Vägverket företar löpande uppföljning av utestående åtaganden.

### 3 Marklösen

#### 3.1 Organisation m m

Arbetet med marklösen utförs främst på respektive region. I Borlänge finns en stödenhet på enheten för Information och administration, avdelningen Juridik och Upphandling, sektion Civilrätt (Iuc). Den enheten har till uppgift att tillhandahålla en expertfunktion som regionerna kan upphandla tjänster ifrån. Iuc har även löpande kontakter med marklösare och deltar även aktivt vid marklösen t.ex. om det förekommer specifika juridiska frågor.

Iuc har endast en stödjande roll och har inga befogenheter att ställa krav på regionerna. Vid granskningen har det framkommit att ingen organisatorisk enhet med uttalat ansvar för marklösenfrågor finns på HK. Det innebär bl.a. att ingen ansvarar för att utfärda centrala direktiv och följa upp att dessa efterlevs. Det finns t.ex. inga riktlinjer för hantering av jävssituationer eller riktlinjer för den interna kontrollen på Vägverksnivå.

Konsekvenser av den bristande centrala styrningen är att marklösenfrågor hanteras olika på regionerna. Vid granskningen har brister konstaterats avseende intern kontroll och dokumentation av utförda värderingar. Dessutom har konstaterats att olika typer av ersättningar inte specificeras på ett sådant sätt att markägare ges vägledning för hur mottagen ersättning skall deklarerar.

**Riksrevisionen rekommenderar** att Vägverket tydliggör ansvaret för marklösenfrågor för att bl.a. skapa förutsättningar för likabehandling i marklösenfrågor. Ansvaret bör omfatta att ge ut centrala direktiv t.ex. om jäv, intern kontroll, arkivering och specificering av olika typer av ersättningar samt uppföljningen av att dessa efterlevs.

#### 3.2 Intern styrning och kontroll i handläggningen

Vid granskningen vid några regioner har framkommit att det förekommer att en markförhandlare genomför hela processen, dvs. beräknar, värderar, förhandlar med markägaren och genomför utbetalningar. Delegationerna till markförhandlarna är generellt ganska vida och innebär betydande enpersonshandläggning i verksamhet som omfattar stora utbetalningar. Markförhandlarna har normalt inte tillgång till något administrativt stöd.



Ekonomienheten företar inte några kontroller, exempelvis, av att utbetalningarna går till rätt betalningsmottagare.

Markförhandlarna dokumenterar löpande handläggningen och grunden för värderingen. Det finns dock inget krav på att denna dokumentation skall sparas i akten. Dokumentationen finns istället sparad hos de enskilda markförhandlarna. Vägrättsavtalet arkiveras dock. Bristen på dokumentation innebär vidare att det i praktiken är mycket svårt att granska hur ersättningen beräknats.

Dessutom saknas rutiner för intern kvalitetssäkring, vilket gör att brister i hanteringen riskerar att inte upptäckas.

**Riksrevisionen rekommenderar** Vägverket att se över hur arbetet med marklösen är organiserat i regionerna. Vid denna översyn bör beaktas att det i dagsläget inte finns en tillfredsställande nivå på den interna kontrollen. I översynen bör således ingå att beakta kraven på dokumentation och hur en kvalitetssäkringsrutin bör utformas. Riksrevisionen anser att enpersonshandläggning är principiellt olämplig.

#### 4 Enskilda vägar – intern styrning och kontroll

Vid granskningen har framkommit att handläggare för enskilda vägar har ett omfattande mandat. Handläggaren genomför hela processen, dvs bereder ärenden, klassificerar vägar, utför tillsyn, förbereder underlag för beslut m m. Det förekommer att handläggaren gör i princip allt, inklusive inregistrering av bank- och postgironummer för stödmottagare. I samband med utbetalning företas inte någon kontroll av att handläggare lagt in korrekt post- eller bankgironummer. Myndighetens rutiner för attest och tecknande av utbetalningsorder innebär inte en garanti för att enpersonshandläggning undviks.

Enligt nuvarande ordning åligger ansvaret för hela ärendehandläggningen en enskild handläggare. Handläggarna diskuterar uppkomna problem med varandra, men rutinmässig kvalitetssäkring av att likartade bedömningar görs sker dock inte.

**Riksrevisionen rekommenderar** Vägverket att göra en genomgång av ärendehandläggningen rörande enskilda vägar i syfte att fördela arbetsuppgifterna på fler personer och därmed säkra en god intern kontroll.

#### 5 Intern styrning och kontroll av projekt

Under 2004 har stora brister noterats i styrning och uppföljning av några projekt avseende nyinvesteringar inom en region. Bristerna avser uppföljning, dokumentation och kvalitetssäkring.



Dessa projekt har varit föremål för utredning av Vägverket och granskning av Riksrevisionen. Vägverket har enligt uppgift påbörjat en genomgång av rutinerna för projektstyrning i syfte att förbättra den interna kontrollen för hela myndigheten.

**Riksrevisionen rekommenderar** Vägverket att förbättra den interna kontrollen med avseende på styrning och kontroll av, framförallt, de stora projekten.

## 6 Fördelning av indirekta kostnader

I årsredovisningen värderas väganläggningarna till cirka 100 mdr kronor. Väganläggningarnas värde består av både direkta och indirekta nedlagda kostnader för investeringarna. Pålägget för indirekta kostnader beräknas sedan flera år tillbaka till 8,5% av direkta kostnader.

Detta pålägg beräknas schablonmässigt. Riksrevisionen har under hösten begärt att få ta del av ett underlag som visar hur schablonen beräknats. Riksrevisionen erhöll i mars månad en muntlig information från Vägverket om vilka kostnader som avses att täckas av schablonpåslaget. Av informationen framgick emellertid att de indirekta kostnaderna i procent av de direkta har varierat mellan åren.

**Riksrevisionen rekommenderar** Vägverket att definiera vilka kostnader som kan ingå i ett pålägg för indirekta kostnader i samband med aktivering av väganläggningar. Vid preciseringen av de indirekta kostnaderna bör Vägverket utgå från värderingsreglerna som anges i 5 kapitlet 3§ förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Revisionsdirektör Bertil Forsslundh har beslutat i detta ärende.  
Revisionsdirektör Joakim Gustafsson har varit föredragande.

Bertil Forsslundh

Joakim Gustafsson

Kopia för kännedom:

Näringsdepartementet

Finansdepartementet/Budgetavdelningen