

Regeringens skrivelse

2010/11:141



Riksrevisionens granskning av trafikverkens
produktivitet

Skr.
2010/11:141

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 maj 2011

Eskil Erlandsson

Catharina Elmsäter-Svärd
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna? (RiR 2011:7). Vidare redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av rapporten.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser.....	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	7
Bilaga	Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?.....	8
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 maj 2011.....	104

Riksrevisionen har granskat om Vägverkets och Banverkets (trafikverken) redovisning av produktivitet 1991–2009 för verksamheter inom väg- och banhållning har skett i enlighet med rimliga krav och förväntningar. Även regeringens rapportering till riksdagen och krav gentemot trafikverken har granskats. De båda trafikverken Vägverket och Banverket upphörde den 1 april 2010 och i stället bildades Trafikverket. Riksrevisionen har redovisat granskningen i rapporten Trafikverkens produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna? (RiR 2011:7). Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

Motivet till granskningen anger Riksrevisionen vara att staten varje år satsar stora belopp på infrastrukturen och att det av lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), numera budgetlagen (2011:203), följer krav på god hushållning med statliga resurser. I propositioner och betänkanden har regering och riksdag tidigare påpekat behovet av produktivets- och kvalitetsmätningar i den statliga förvaltningen.

Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 28 januari 2011. Rapporten har remitterats till Trafikverket och till Produktivitetskommittén (N 2009:10).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsats i granskningsrapporten är att regeringen och trafikverken inte har tillgodosett rimliga krav på mätning och redovisning av produktivitet. Riksrevisionen anser mot bakgrund av egna beräkningar av produktivitet i investeringsverksamheten att det är möjligt att komma betydligt längre med att mäta produktivetsutvecklingen, men att det kräver att brister beträffande förutsättningarna för att göra korrekta produktivetsberäkningar rättas till.

Riksrevisionen har i granskningen betraktat produktivitet som en typ av effektivitet. Produktiviteten har definierats som mängden infrastruktur per satsad krona och år. Produktiviteten förhåller sig således inverterat till styckkostnaden. Riksrevisionen har i granskningen bedömt produktiviteten definierad på detta sätt vara särskilt intressant eftersom den är en delmängd av effektivitet som trafikverken har stor möjlighet att påverka. Mängden infrastruktur har mätts i längden, ytan eller volymen av de producerade anläggningarna. Den använda definitionen på produktivitet innebär enligt Riksrevisionen att svårbedömda aspekter av produktionsresultatet såsom livscykelkostnader, kvalitetsförändringar, trafiksäkerhet med mera inte ingår.

Riksrevisionen noterar att regeringen i förordningen (2010:185) med instruktionen för Trafikverket kräver en mer heltäckande redovisning av produktiviteten genom att även inkludera investeringsverksamheten. Riksrevisionen noterar vidare att Trafikverket har inlett ett arbete med att utveckla egna produktivetsmått med utgångspunkt i bland annat Statskontorets rapport 2010 om att mäta produktivetsutvecklingen i anlägg-

ningsbranschen, som utgör resultatet av det uppdrag till Statskontoret Skr. 2010/11:141 som regeringen beslutade den 8 oktober 2009.

Riksrevisionen redovisar följande tre slutsatser i rapporten:

- Regeringen och trafikverken har inte utvecklat redovisningen av produktivitet.
- Det går att komma längre med mätningen av produktivitet.
- Bristande förutsättningar för produktivitetsberäkningar.

Mot bakgrund av slutsatserna och med hänsyn tagen till de nya kraven i förordningen med instruktionen för Trafikverket lämnar Riksrevisionen i rapporten följande rekommendationer till regeringen och till Trafikverket.

- Regeringen bör definiera, följa upp och rapportera tydligare.
- Trafikverket bör redovisa produktiviteten tydligare.
- Trafikverket behöver förbättra sina förutsättningar för att mäta produktivitet.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Iakttagelserna i förhållande till tidigare initiativ

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser om att trafikverkens redovisningar av produktivitetens utvecklingen har varit bristfälliga. Regeringen gjorde i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) bedömningen att anläggningsmarknaden, där Vägverkets och Banverkets beställningar utgjort ca 30 procent av marknaden, har haft en låg produktivitetens utveckling och att konkurrensen och innovationsförmågan har varit svag. Genom trafikverkens dominerande roll som beställare har verken haft, på samma sätt som det nya Trafikverket nu har, stora möjligheter att påverka branschen som helhet. I propositionen hänvisar regeringen till en konsultrapport (PwC, april 2008) där bedömningen görs att en tvåprocentig produktivitetsförbättring per år är en realistisk förväntning för perioden 2010–2021 och att de statliga beställarna har en viktig roll för att detta ska kunna uppnås. Det konstateras samtidigt att det saknas återkommande statistik för anläggningsbranschens utveckling över tiden med avseende på produktivitet och tillämpning av olika typer av entreprenadformer och riskdelning. Med ett systematiskt arbete och noggrann uppföljning och på vetenskaplig grund genomförda analyser av effekterna av olika ageranden bör resultat kunna säkerställas som ger en grund för fortsatt agerande.

Mot bland annat denna bakgrund beslutade regeringen den 8 oktober 2009 dels att tillsätta en kommitté med uppdrag att följa upp de statliga beställarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen (dir. 2009:92), dels att ge Statskontoret i uppdrag att utveckla modeller och metoder för mätning av produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen (dnr N2009/7452/IR).

Den kommitté som tillsattes, Produktivitetskommittén (N 2009:10), redovisar sitt uppdrag till regeringen löpande halvårsvis och ska lämna ett slutbetänkande senast den 30 juni 2012.

Statskontoret har under 2010 lämnat förslag på ett antal mått och modeller för att kunna följa och analysera produktivitetens utveckling (Statskontoret 2010:19). Statskontorets förslag utgår från två olika perspektiv för att spegla produktivitetens utveckling. I det ena perspektivet betraktas anläggningsbranschen i sin helhet med data som samlas in av Statistiska centralbyrån. I det andra perspektivet betraktas i stället enskilda och mer homogena delar av branschen, delar som den statliga beställaren Trafikverket råder över. Statskontoret föreslår att styckkostnader används som mått för att följa produktivitetens utveckling och att styckkostnaderna kompletteras med ett antal förklarande indikatorer som syftar till att spegla förhållanden som antas påverka styckkostnaden och därmed produktiviteten.

Angreppssättet som Statskontoret föreslår har enligt regeringen flera likheter med det sätt som Riksrevisionen använt i sin granskning, bland annat att styckkostnader används som mått för att följa produktivitetens utveckling. Statskontorets förslag har remissbehandlats fram till den 29 april i år. Remissinstansernas synpunkter och Statskontorets förslag kommer tillsammans med Produktivitetskommitténs delrapportering den 30 juni i år att beredas vidare inom Regeringskansliet och utgöra underlag för en bedömning av vilka ytterligare åtgärder som regeringen kan vidta.

Trafikverkets och Produktivitetskommitténs synpunkter på granskningsrapporten

Trafikverket anför i sitt remissvar att de uppgifter Riksrevisionen hämtat in från dels årsrapporter, dels direkt från projektledare för respektive projekt inte är strukturerade eller omräknade till jämförbara prisnivåer för att mäta produktivitet över åren. Vidare framför Trafikverket att Riksrevisionens analys saknar koppling till den nytta för samhället som investeringarna får samt den utveckling av produkter och anpassning till samhällets krav som ständigt sker. Produktivitetskommittén framför i sitt remissvar att kommittén inte tar ställning till resultaten av Riksrevisionens beräkningar eftersom det trots allt finns stora osäkerheter i beräkningarna, men att det ändå finns mycket att ta fasta på när det gäller hur produktiviteten kan analyseras. Trafikverket anför i sitt remissvar att verket instämmer i att mätning av styckkostnader och redovisning av kostnadsutvecklingen kan vara en lämplig metod att analysera produktiviteten. Vidare instämmer Trafikverket i att kompetens internt och externt beträffande produktivitetens mätning i anläggningsbranschen behöver utvecklas. Trafikverket stödjer även förslaget att utveckla

dokumentation och rapportering av data från investeringsverksamheten. Trafikverket påpekar dock att dokumentation av data kopplat till investeringsverksamheten måste struktureras och rapporteras så att det så långt som möjligt uppfyller samtliga krav som åligger myndigheten och att det inte i allt för hög grad kan optimeras inom särskilda områden utan att tappa effektivitet. Även Produktivitetskommittén anser att styckkostnader bör användas för att återspegla produktivitetens utvecklingen och instämmer i att Trafikverket behöver ha intern kompetens för att analysera och dra slutsatser av stora datamängder. Vidare framför Produktivitetskommittén att det är viktigt att Trafikverket åstadkommer en transparens mellan olika teknik- och ekonomisystem så att möjligheter skapas för att följa upp verksamheten och förbättra den interna styrningen. Produktivitetskommittén delar Riksrevisionens bedömning att det tidigare funnits brister i trafikverkens redovisningar av produktiviteten, men ställer sig tveksam till att regeringen närmare ska precisera vad som ska ingå i redovisningen av det skälet att regeringen inte bör göra ställningstaganden på en sådan detaljnivå, särskilt i en fråga där metoderna är så pass osäkra. Trafikverket framför att verket intensifierat sitt arbete med att utveckla och mäta produktivitet och anger att produktivitetens utvecklingen kommer att redovisas på en för regeringen ändamålsenlig nivå.

Regeringens bedömning

Regeringen konstaterar att det är komplicerat att mäta produktivitet i anläggningsbranschen och noterar att forskningen, även internationellt, är bristfällig vad gäller metoder för att mäta denna produktivitet. Det tycks också vara svårt att finna förebilder i andra länders statsförvaltningar. Inte desto mindre är uppgiften att mäta produktivitet och innovationsgrad mycket viktig och en förutsättning för att systematiskt kunna påverka och förändra en verksamhet. I grunden är det, som Produktivitetskommittén anger i sitt remissvar, en fråga om att kunna följa upp en verksamhet som använder en betydande del av statens medel.

Riksrevisionen har lagt ner ett omfattande arbete på att göra egna beräkningar av trafikverkens produktivitet. Regeringen tar inte ställning till resultaten i sig från Riksrevisionens beräkningar eftersom det trots allt finns stora osäkerheter i beräkningarna, men bedömer att beräkningarna är ett värdefullt bidrag och komplement till Statskontorets förslag. Det är angeläget att de erfarenheter och den kunskap som erhållits genom Riksrevisionens beräkningar används i det fortsatta arbetet med att belysa produktivitetens utvecklingen.

Regeringen bedömer att det är ändamålsenligt att mäta produktivitetens utveckling genom att styckkostnader används som mått tillsammans med ett antal andra förklarande indikatorer. Regeringen anser, i likhet med Produktivitetskommittén, att kraven inte i första hand ska inriktas på att verksamhetens produktivitet ska redovisas som enbart en enda siffra utan att en redovisning i form av några olika nyckeltal kan vara mer ändamålsenligt. Regeringen bedömer det vara angeläget att Trafikverket åstadkommer en transparens mellan olika teknik- och ekonomisystem så att möjligheter skapas för att följa upp verksamheten samt att erforderlig

information struktureras så att produktivetsberäkningar och andra jämförande analyser kan genomföras. Riksrevisionens rekommendation att regeringen ska precisera vad som i detalj ska ingå i redovisningen finner regeringen emellertid som mindre lämpligt, i synnerhet eftersom metoderna i denna fråga ännu är så pass osäkra.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har, som nämnts ovan, under 2008 identifierat brister gällande produktivetsutvecklingen inom anläggningsbranschen och har med anledning av detta tagit initiativ till ett antal åtgärder. Bland annat beslutade regeringen 2009 att tillsätta Produktivitetskommittén samt att ge Statskontoret i uppdrag att utveckla modeller och metoder för mätning av produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. Vidare understryker regeringen i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg. omr. 22) att systematiska mätningar bör göras för att kunna följa upp och analysera produktivetsutvecklingen på anläggningsmarknaden.

I förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket anges att Trafikverket årligen ska redovisa produktiviteten för drift-, underhålls- och byggåtgärder inom det egna ansvarsområdet. I regleringsbrevet för Trafikverket för 2011 anges att Trafikverket ska redovisa vidtagna åtgärder för att mäta och öka produktiviteten i anläggningsbranschen och förbättra anläggningsmarknadens funktionssätt.

Trafikverket har inlett ett arbete med att i praktiken mäta och över tid jämföra produktivitetens utveckling. Statskontorets rapport, och nu även Riksrevisionens rapport, utgör viktiga underlag för detta arbete. Trafikverket har under slutet av 2010 och början av 2011 genomfört en omfattande enkät. Syftet är att samla in data för att följa förändringsarbetet i Trafikverket och för att kunna redovisa och förklara produktivitetens utveckling. Skälet till att Trafikverket samlar in data med hjälp av enkäter är att teknik- och ekonomisystem i dagsläget inte ger den information som behövs som underlag. Trafikverket måste dock snarast möjligt bygga upp dels en organisation, dels samspelande teknik- och ekonomisystem, som långsiktigt kan understödja mätningen.

Regeringen har ställt tydliga krav på Trafikverket att redovisa verksamhetens produktivitet. Det ankommer nu på Trafikverket att presentera mått och förklarande indikatorer och att även belysa kvalitet och osäkerhet i de data som verket tar fram. Regeringen kommer årligen följa upp omfattningen, riktigheten och relevansen av de kommande beräkningarna och redovisa resultatet för riksdagen i budgetpropositionen.

Statskontorets förslag avseende produktivetsmätning och Produktivitetskommitténs delrapportering den 30 juni i år kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet och utgöra underlag för en bedömning av vilka ytterligare åtgärder som regeringen kan vidta i syfte att förbättra produktiviteten i anläggningsbranschen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 maj 2011

Närvarande: statsrådet Erlandsson, ordförande, och statsråden Carlgren, Carlsson, Borg, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Ohlsson, Norman, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11:141 Riksrevisionens granskning av trafikverkens produktivitet.