

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-06-04

DNR: 3.1.1-2018-0463

RIR 2018:16

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Trafikverkets stöd till forskning och innovation

– beslutsunderlag, avtal och uppföljning

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets stöd till forskning och innovation inom transportområdet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Trafikverket.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Stefan Andersson har varit föredragande. Revisor Emilie Löfvenmark, revisionsdirektör Bengt Lewin och tillförordnad enhetschef Martin Hill har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Stefan Andersson

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket

TRAFIKVERKETS STÖD TILL FORSKNING OCH INNOVATION

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Utgångspunkter	10
1.4 Metod och genomförande	11
2 Trafikverkets FoI-verksamhet	13
3 Trafikverkets riskanalys för FoI-verksamheten	15
3.1 Bedömningsgrund för riskanalys	15
3.2 Trafikverkets process för intern styrning och kontroll	15
3.3 Iakttagelser om riskanalys	16
4 Rutiner för handläggning	18
4.1 Bedömningsgrund för handlägningsrutiner	18
4.2 Trafikverkets styrande dokument för hantering av FoI-stöd	19
4.3 Iakttagelser om rutiner för handläggning	20
5 Handläggning av FoI-stöd till enskilda projekt	22
5.1 Bedömningsgrund för handläggning av FoI-stöd	22
5.2 Beredning inför beslut om tilldelning	23
5.3 Avtal med uppdragstagare	24
5.4 Uppföljning av projekt	26
Referenslista	31
Bilaga 1. Granskade FoI-projekt	33
Bilaga 2. Iakttagelser från aktgranskning	35

TRAFIKVERKETS STÖD TILL FORSKNING OCH INNOVATION

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

En av Trafikverkets uppgifter är att svara för forskning och innovation (FoI) inom transportområdet. Myndigheten disponerar årligen cirka 520 miljoner kronor för detta ändamål. Hösten 2017 uppmärksammade Riksrevisionens årliga revision brister i ett specifikt projekt som fått forskningsbidrag efter samråd mellan Trafikverket och Sjöfartsverket. Sammantaget betalade Sjöfartsverket ut 44 miljoner kronor till projektet under 2013–2016.

Finansieringen av projektet har upphört och revisionsberättelserna för Sjöfartsverket och Trafikverket påverkades inte eftersom dessa fokuserar på myndigheternas respektive årsredovisningar, där de aktuella beloppen i sammanhanget är små. Bristerna i det enskilda fallet var emellertid så omfattande att Riksrevisionen ansett det motiverat med en effektivitetsgranskning av den generella hanteringen av FoI-stöd inom transportområdet.

Syftet med granskningen har varit att belysa Trafikverkets riskbedömningar och fastställda rutiner för handläggning av forskningsbidrag. Den övergripande frågeställningen är om Trafikverket säkerställer god hushållning med de anslagsmedel som myndigheten disponerar för FoI och om den interna styrningen och kontrollen för FoI-verksamheten fungerar betryggande. Granskningen fokuserar på FoI-stöd ur ett ekonomiadministrativt perspektiv och behandlar inte nyttan av den forskning som fått stöd. Följande revisionsfrågor har ställts:

1. Är Trafikverkets riskanalys för FoI-verksamheten ändamålsenlig?
2. Är Trafikverkets fastställda rutiner för handläggning av FoI-stöd ändamålsenliga?
3. Är Trafikverkets interna styrning och kontroll betryggande vid handläggning av stöd till enskilda forskningsprojekt?

Granskningens resultat

Trafikverket lägger stor vikt vid att det FoI-stöd som myndigheten lämnar ska vara relevant och motiveras av myndighetens huvudsakliga uppgifter. Riksrevisionens granskning visar emellertid att myndighetens interna styrning och kontroll inte har prioriterats i motsvarande utsträckning, vad gäller riskanalyser och rutiner för FoI-verksamheten samt i handläggningen av forskningsbidrag. Slutsatsen aktualiserar den årliga revisionens tidigare iakttagelser om uppföljning och kontroll i flera myndigheter med forskningsstödande verksamhet samt riksrevisorernas rekommendation till regeringen i den årliga rapporten 2017 om att generellt se över och stärka kontrollsystemet för bidrag till forskning, utveckling och innovation.

Risikanalys saknas för FoI-verksamheten

Granskningen visar att Trafikverket inte har genomfört en riskanalys specifikt för FoI-verksamheten eller löpande följt upp denna i enlighet med kraven i förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, FISK. Myndighetens interna föreskrifter om riskhantering tillämpas inte i FoI-verksamheten. Riksrevisionen vill samtidigt betona att den årliga revisionen återkommande har bedömt att Trafikverkets övergripande process för intern styrning och kontroll är betryggande och att kraven i FISK uppfylls.

Svaga ekonomiadministrativa rutiner för FoI-handläggning

Granskningen visar att det finns en övergripande process för hur FoI-stöd bereds och beslutas. En rutin för portföljhantering beskriver processen och hur rutinerna vid hantering av FoI-stöd ska vara utformade. Information om projekt som ska ligga till grund för beslut om stöd sammanställs i en projektspecifikation. Riksrevisionens granskning visar dock att styrdokumenterna är svaga vad gäller bedömning och uppföljning av ekonomiadministrativa rutiner vid handläggning av enskilda FoI-projekt, såsom bedömning av budget och kostnadsnivåer. Styrdokumenterna bedöms inte heller på ett tillräckligt tydligt sätt reglera hur risker ska bedömas och hanteras. Avsaknad av tydliga riktlinjer medför ökad risk för att handläggningen inte blir enhetlig och att viktiga aspekter inte beaktas.

Brister i handläggning av FoI-stöd

Utöver riskanalyser och fastställda handläggningsrutiner har Riksrevisionen granskat beslutsunderlag, avtal och uppföljningar för ett urval forskningsprojekt som fått FoI-stöd av Trafikverket. Urvalet avser 15 projekt som startats och 15 projekt som avslutats sedan 1 januari 2017. Granskningen visar att det finns flera brister i hur projekten har hanterats. Det gäller främst uppföljning av att utbetalda bidrag uppfyller avtalade villkor. I samtliga 15 avslutade insatser som granskats saknas en dokumenterad bedömning av att villkoren för FoI-stöd har uppfyllts och någon ekonomisk slutrapportering från de berörda projekten har inte inkommit. Trots detta har Trafikverket genomfört slutbetalningar till projekten. I flertalet av de granskade insatserna har fakturering dessutom gjorts enligt betalningsplan och inte utifrån upparbetade kostnader. Med andra ord saknas det dokumenterade underlag för upparbetade kostnader i huvuddelen av de granskade forskningsprojekten.

Riksrevisionen har även uppmärksammat två projekt där det kan ifrågasättas om stödet är förenligt med villkoren i Trafikverkets forskningsanslag eftersom projekten delvis haft andra syften än forskning och innovation.

Sammantagen bedömning

Sammantaget anser Riksrevisionen att Trafikverket saknar flera av de rutiner som bör finnas på plats i syfte att säkerställa god hushållning med de anslagsmedel som myndigheten disponerar för FoI-stöd. Trafikverket har framfört till Riksrevisionen att man har identifierat ett behov av att stärka de ekonomiadministrativa rutinerna och har påbörjat ett arbete med det, bland annat genom att se över utformning av avtal, mallar för projektansökningar och projektplaner samt ärendehanteringssystem. Som stöd i det arbetet riktar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till Trafikverket. Arbetet med att ta fram och tillämpa ekonomiadministrativa rutiner medför kostnader i sig. Vid fastställande av eventuella kontrollåtgärder bör därför kostnaden för dessa ställas i relation till den identifierade risken.

Rekommendationer

Riskanalys

Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att stärka riskanalysarbetet inom FoI-verksamheten. Riskanalyser bör tas fram och följas upp i enlighet med kraven i FISK och Trafikverkets interna riktlinjer. Risker som är kopplade till medelsanvändning och oegentligheter bör analyseras.

Riktlinjer för FoI-handläggning

Trafikverket bör ta fram tydliga riktlinjer för den interna handläggningen av FoI-stöd utifrån ett ekonomiadministrativt perspektiv. Framtagandet av riktlinjerna bör ta sin utgångspunkt i en riskanalys. Rutinerna bör anpassas till de identifierade riskerna, vilka kan variera mellan olika bidragstyper och stödmottagare.

Beredning inför beslut om tilldelning

- Trafikverket bör se över och tydliggöra hur risker analyseras och hanteras på projektnivå.
- Trafikverket bör ställa krav på att bidragsansökningar innehåller en detaljerad budget och att kostnadsnivåer såsom timkostnader för stödmottagarens egen personal specificeras.

Tecknade avtal

- Trafikverket bör se över och tydliggöra ersättningsformen i tecknade avtal.
- Trafikverket bör i avtal specificera kraven på vad en slutredovisning ska innehålla i enlighet med Trafikverkets allmänna bestämmelser.

Uppföljning

- Trafikverket bör begära in slutrapporter i enlighet med kraven i myndighetens allmänna bestämmelser och ställa krav på att slutrapporterna även ska innehålla en ekonomisk redovisning.
- Trafikverket bör ställa krav på vilken information fakturor bör innehålla för att möjliggöra uppföljning av att avtalsvillkor efterlevs. Utbetalningar bör aldrig göras innan avtal tecknats med stödmottagaren.
- Trafikverket bör utifrån en bedömning av risker se över hur myndigheten arbetar med revision som kontrollmetod vid hantering av FoI-stöd.
- Trafikverket bör säkerställa att den verksamhet som finansieras med myndighetens forskningsanslag är i enlighet med anslagets villkor.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

En av Trafikverkets uppgifter är att svara för forskning och innovation (FoI) inom transportområdet. Myndigheten disponerar årligen cirka 520 miljoner kronor för detta ändamål från två olika anslag på utgiftsområde 22 Kommunikationer. Enligt myndighetens regleringsbrev ska minst 55 miljoner kronor per år gå till FoI inom sjöfartsområdet och minst 50 miljoner kronor gå till luftfartsområdet. Beslut om finansiering av FoI inom dessa områden ska fattas av Trafikverket i samråd med Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket. Fram till den 1 juli 2017 hade Trafikverket delegerat ansvaret för handläggning av FoI-stöd inom sjöfartsområdet till Sjöfartsverket.¹

Hösten 2017 uppmärksammade Riksrevisionens årliga revision brister i hanteringen av FoI-medel i ett specifikt projekt som fått stöd efter samråd mellan Trafikverket och Sjöfartsverket. Sammantaget betalade Sjöfartsverket ut 44 miljoner kronor till projektet under 2013–2016 trots att flera viktiga villkor för FoI-stöd inte var uppfyllda. Grunden till bristerna fanns i en uppenbart låg kvalitet på avtal och uppdragsbeskrivning, vilket möjliggjorde misshushållning med statliga medel. Situationen förvärrades eftersom löpande uppföljning och kontroll fallerade.

Finansieringen av projektet har upphört och händelserna påverkade inte revisionsberättelserna för vare sig Sjöfartsverket eller Trafikverket eftersom dessa fokuserar på myndigheternas respektive årsredovisningsdokument, där de aktuella beloppen i sammanhanget är små. Bristerna i det enskilda fallet var emellertid så omfattande att de motiverar en effektivitetsgranskning av den generella hanteringen av FoI-stöd inom transportområdet, med fokus på hushållning med statliga medel.

I sammanhanget kan det nämnas att riksrevisorerna i sin årliga rapport 2017 ansåg att regeringen generellt bör se över och stärka kontrollsystemet avseende bidrag till forskning, utveckling och innovation. Anledningen var den årliga revisionens iakttagelser om uppföljning och kontroll avseende ett flertal statliga myndigheter som har som uppgift att stödja forskning på olika sätt.²

¹ För åren 2013 och 2014 fanns skriftliga överenskommelser där Sjöfartsverket ägde rätt att initiera, genomföra, beställa och finansiera FoI-insatser. Under åren fram till juli 2017 övertog Trafikverket rätten att fatta beslut inom sjöfartsportföljen, men Sjöfartsverket tecknade avtalen med utförarna. Den 1 juli 2017 överfördes hela hanteringen till Trafikverket.

² Riksrevisorernas årliga rapport 2017, generella iakttagelser från den årliga revisionen 2016.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att belysa Trafikverkets riskbedömningar och fastställda rutiner för handläggning av forskningsbidrag. Den övergripande frågeställningen är om Trafikverket säkerställer god hushållning med de anslagsmedel som myndigheten disponerar för FoI och om den interna styrningen och kontrollen för FoI-verksamheten fungerar på ett betryggande sätt. Granskningen fokuserar på rutiner och handläggning ur ett ekonomiadministrativt perspektiv och behandlar inte nyttan av den forskning som fått stöd.

Följande revisionsfrågor ställs:

1. Är Trafikverkets riskanalys för FoI-verksamheten ändamålsenlig?
2. Är Trafikverkets fastställda rutiner för handläggning av FoI-stöd ändamålsenliga?
3. Är Trafikverkets interna styrning och kontroll betryggande vid handläggning av stöd till enskilda forskningsprojekt, i fråga om:
 - a. beredning inför beslut om tilldelning?
 - b. tecknade avtal?
 - c. uppföljning?

1.3 Utgångspunkter

Granskningen handlar ytterst om vikten av att iaktta god hushållning i statens verksamhet. Bestämmelser om detta framgår av 3 § budgetlagen (2011:203). God hushållning innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert och att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU03, rskr. 1996/97:27). Bestämmelser om att myndigheter som tilldelats ett anslag ska använda statens medel för de ändamål som anslaget avser, framgår av 10 § anslagsförordningen (2011:223). FoI-medel omgärdas dessutom av EU:s statsstödsregler.³

Av 4 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndighetsledningarna ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. För förvaltningsmyndigheter under regeringen med internrevision gäller förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, det vill säga den process som syftar till att myndigheten med rimlig

³ Artikel 25 i Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Ett av kraven är att myndigheter ska hushålla väl med statens medel.

Intern styrning och kontroll innefattar riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning samt dokumentation som avser alla risker för att verksamhetens uppgifter inte kan fullgöras. I den här aktuella granskningen är verksamheten avgränsad till uppgifter som följer av att Trafikverket disponerar medel avsedda för forskning och innovation enligt 2 § 7 p. förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Respektive revisionsfråga besvaras med stöd av ett antal kriterier för god hushållning. Utöver utgångspunkterna ovan bygger kriterierna också på erfarenheter av den årliga revisionens tidigare bedömningar av riskanalyser, rutiner och handläggning vid myndigheter med forskningsstödjande verksamhet. Riksrevisionen har även beaktat Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) handledning om statligt stöd till civila samhällets organisationer⁴.

Kriterierna beskrivs i inledningen till korresponderande avsnitt i granskningsrapporten.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts i tre steg vilka följer revisionsfrågorna i angiven ordning. Inledningsvis granskades Trafikverkets riskanalys avseende FoI-verksamheten gentemot de krav som ställs i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Därefter granskades Trafikverkets fastlagda rutiner för handläggning av FoI-stöd med utgångspunkt i de riskbedömningar som gjorts. Slutligen genomfördes en aktgranskning av hur Trafikverkets handläggning fungerar i praktiken jämfört med de kriterier som formulerats för granskningen.

Urvalet av forskningsprojekt som granskats avser projekt som beviljats finansiering eller varit föremål för uppföljning efter den 1 januari 2017.⁵ Totalt har handläggningen av 30 sådana projekt granskats genom analyser av beslutsunderlag, avtal och uppföljningar. Urvalskriterierna för de projekt vi valt ut för granskning framgår av tabell 1. Det extra urvalet av tio privata utförare motiveras av en bedömd högre risk. Totalt avser 15 projekt privata utövare och 15 offentliga. Urvalet av granskade projekt specificeras i bilaga 1.

⁴ Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer (ESV 2015:43).

⁵ Tidpunkten är vald med hänsyn till att Trafikverket tog över som statens avtalande part för FoI-projekt inom sjöfartsområdet den 1 juli 2017. Beslut om sådana avtal fattades även under första halvåret 2017.

Tabell 1 Urvalsrestriktioner för aktgranskning av Fol-projekt

	Startade projekt	Avslutade projekt
Totalt antal projekt perioden 2017-01-01–2018-04-30	262	120
Ovan exkl. projekt utförda av TRV i egen regi	242	107
Ovan exkl. projekt med externa kostnader < 500 tkr	65	38
Urval 1: Slumpvist urval av ovanstående	10	10
Urval 2: Dito, endast privata utförare	5	5
Summa urval	15	15

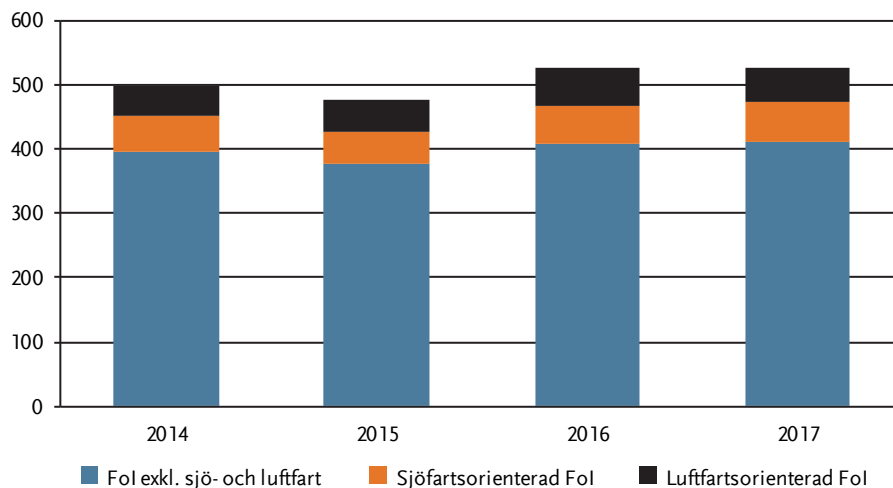
Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Stefan Andersson samt projektmedarbetarna Emilie Löfvenmark och Bengt Lewin. Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Sjöfartsverket har faktagranskat delar av rapporten.

2 Trafikverkets FoI-verksamhet

Regeringens instruktioner för transportmyndigheterna Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket innehåller likartade formuleringar om FoI. Enligt instruktionerna ska respektive myndighet svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter. Det är emellertid endast Trafikverket som har i uppgift att finansiera FoI inom transportområdet. Medel för detta avsätts inom utgiftsområde 22 Kommunikationer och belastar dels anslaget för utveckling, dels anslaget för vidmakthållande av statens transportinfrastruktur. I Trafikverkets regleringsbrev preciseras hur stora belopp som minst ska avsättas till FoI inom sjöfartsområdet och luftfartsområdet.

Diagram 1 Anslagsfinansierad verksamhetsvolym för FoI inom transportområdet 2014–2017

Miljoner kr



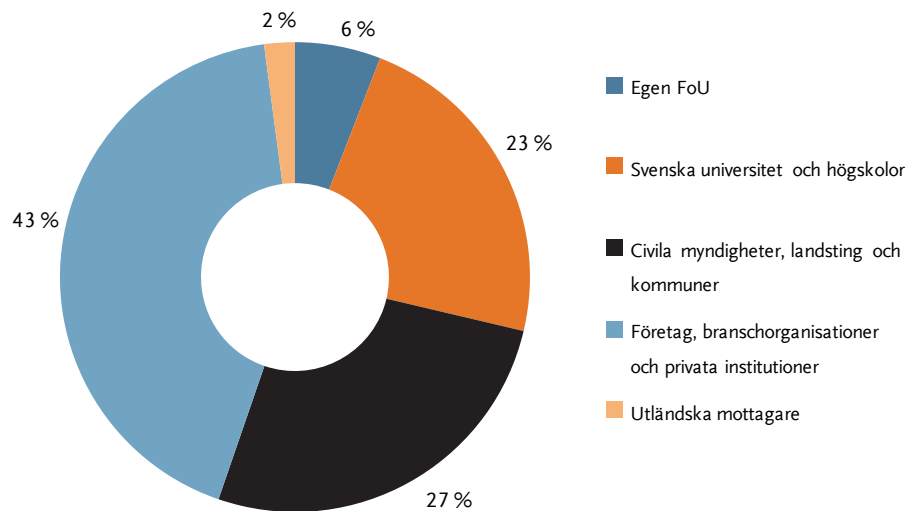
Källa: Årsredovisningar för Trafikverket avseende 2016 och 2017

FoI-verksamheten är tematiskt indelad och omfattar sju portföljer som är tänkta att motsvara behovet av förbättringar och förnyelse av trafiksystemet. Portföljerna leds av styrelser med representanter för Trafikverkets verksamhetsområden och i förekommande fall med externa ledamöter, till exempel från Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Som stöd för den övergripande styrningen har Trafikverket upprättat ett FoI-råd med representanter för Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Trafikverket.

Bidrag lämnas till många olika ändamål och antalet stödmottagare är stort, drygt 600 stycken. Stödmottagarna utgörs av universitet och högskolor, statliga myndigheter, kommuner, forskningsinstitut, företag och olika former av samverkansorgan. Tidigare gick FoI-stödet i högre utsträckning till universitet och

högskolor och till forskning som utförts i egen regi av Trafikverket, men med tiden har bidragsgivningen till privata företag och olika former av samverkansorgan och innovationsplattformar ökat i omfattning.⁶

Diagram 2 Fördelning av egen och utlagd FoU efter mottagande enheter 2015



Källa: SCB (Riksrevisionens kategorisering av mottagande enheter)

Sedan 2017 har portföljstrukturen gjorts om i syfte att åstadkomma en bättre koppling till myndighetens verksamhetsområden. I enlighet med innovationspolitiken i stort har det även blivit mer fokus på samverkan med andra myndigheter, näringsliv och akademi.⁷

⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2018-04-25.

⁷ Se till exempel Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*.

3 Trafikverkets riskanalys för FOI-verksamheten

3.1 Bedömningsgrund för riskanalys

Trafikverket har en internrevision och omfattas därmed av FISK. Förordningen ställer krav på att myndigheten på ett systematiskt sätt ska hantera risker och dokumentera den interna styrningen och kontrollen. I förordningen anges ett antal obligatoriska moment som ska ingå i processen, nämligen riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Processen syftar till att verksamheten ska bedrivas effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges EU-medlemskap, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Med utgångspunkt i kraven som anges i FISK och erfarenheter från den årliga revisionens tidigare bedömningar av myndigheter med forskningsstödjande verksamhet, har Riksrevisionen utgått från följande kriterier vid bedömningen av riskanalyser för handläggning av lämnade bidrag:

- En dokumenterad riskanalys har tagits fram för FOI-verksamheten i enlighet med kraven i FISK.
- Delaspekterna i ledningens förvaltningsansvar finns med i riskanalysen, det vill säga bidragsgivningen bedrivs effektivt, lagenligt och med god hushållning.
- Risk för oegentligheter har beaktats i riskanalysen.

3.2 Trafikverkets process för intern styrning och kontroll

Trafikverkets riskhantering tar sin utgångspunkt i ett direktiv⁸ från myndighetens styrelse. Det innehåller principer, förhållningssätt och kriterier för värdering av risker och inträffade händelser. Det finns också en intern föreskrift⁹ som är beslutad av generaldirektören och tydliggör riskhanteringsprocessen och ansvaret för tillämpningen. Syftet med Trafikverkets riskhantering är att skapa förutsättningar för god intern styrning och kontroll för samtliga ansvariga enligt Trafikverkets arbetsordning. Den interna styrningen och kontrollen ska bidra till effektiv styrning av verksamheten, god hushållning med statens resurser, efterlevnad av krav och författningar inom riskhantering, skydd av kritisk verksamhet och god beredskap.

⁸ Trafikverkets interna styrning och kontroll (TDOK 2010:163).

⁹ Trafikverkets interna föreskrifter om riskhantering (TDOK 2010:18).

Ansvar för riskhanteringsaktiviteter ligger i linjeorganisationen och hos ansvariga chefer. De ska fortlöpande bedöma hot, möjligheter och inträffande händelser; planera och implementera riskbehandlingar, lösningar och åtgärder; övervaka och utvärdera hot, möjligheter och inträffade händelser samt vidtagna åtgärders effektivitet. I ansvaret ingår vidare att tillhandahålla relevanta resurser, kompetenser och utbildningar för att säkerställa att det finns relevant förmåga och att en ändamålsenlig riskkultur etableras.

Rapportering av hot, möjligheter och inträffade händelser samt tillämpning av riskramverket sker i enlighet med ordinarie verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning. Uppföljning av processen görs tertialvis.

3.3 Iakttagelser om riskanalys

Riksrevisionens årliga revision har återkommande granskat Trafikverkets övergripande process för intern styrning och kontroll utifrån kraven som ställs i FISK. Slutsatsen är att myndigheten uppfyller kraven och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Samtidigt noterar Riksrevisionen i den här granskningen att Trafikverket inte har tagit fram en riskanalys specifikt för FoI-verksamheten eller löpande följt upp denna i enlighet med kraven i FISK och myndighetens interna riktlinjer. Detta förklaras sannolikt av att FoI-stödet utgör en begränsad del av Trafikverkets totala verksamhet.

I samband med Riksrevisionens granskning har Trafikverket framfört att risker i FoI-verksamheten har diskuterats muntligen, men att detta inte har gjorts på ett strukturerat sätt.¹⁰ Efter att granskningen påbörjades har myndigheten också upprättat en preliminär riskanalys för FoI-verksamheten, där fem risker har identifierats¹¹. Riskerna avsåg:

- bristande efterlevnad av gällande lagar och regler för FoI-verksamhet
- bristande IT-säkerhet i samband med FoI-arbete
- bristande etik och moral i FoI-verksamheten
- bristande kvalitet i FoI-resultat och implementering
- brist på personer som kan arbeta inom FoI-verksamheten.

Med förbehållet att denna riskanalys hittills inte har använts aktivt inför tilldelning av FoI-stöd, bedömer Riksrevisionen att de identifierade riskerna är relevanta för verksamheten. Vi konstaterar emellertid att risker som är kopplade till misshushållning och risken att bidrag används till ej avsedda ändamål inte uttryckligen omfattas av analysen. Vidare har Trafikverket inte brutit ner den framtagna riskanalysen utifrån specifika verksamheter, stödformer och

¹⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2018-04-25

¹¹ Riskhantering FoI-verksamhet, dokument presenterat vid intervju med företrädare för Trafikverket, 2018-04-25.

stödmottagare. Utifrån erfarenhet från granskning av andra bidragsgivande myndigheter bedömer Riksrevisionen att riskerna kan skilja sig åt beroende på i vilken form ett bidrag lämnas eller vem som är stödmottagare. Riskerna kan exempelvis se annorlunda ut för tidsmässigt korta projekt jämfört med fleråriga projekt. Riskerna kan vara högre i beloppsmässigt stora projekt jämfört med beloppsmässigt små projekt och riskerna som är kopplade till stöd till olika samverkansformer såsom innovationsplattformar med många aktörer kan vara högre jämfört med stöd till en enskild stödmottagare. Riskerna bedöms även kunna skilja sig åt beroende på om stöd lämnas till universitet/högskola, statlig myndighet, kommun/landsting, forskningsinstitut eller företag. Riskerna kan även påverkas av om Trafikverket har tidigare erfarenhet av stödmottagaren jämfört med om det är en helt ny aktör.

4 Rutiner för handläggning

4.1 Bedömningsgrund för handläggningsrutiner

Riksrevisionen har utgått från följande kriterium vid granskning av rutiner för handläggning av FoI-stöd. Kriteriet baseras på Riksrevisionens tolkning av FISK och erfarenheter från den årliga revisionens tidigare bedömningar av handläggningsrutiner vid forskningsstödjande myndigheter:

- Styrdokument finns i form av riktlinjer, direktiv, föreskrifter och policyer för hantering av forskningsmedel. Dessa ska beakta del aspekterna i ledningens förvaltningsansvar och risken för oegentligheter samt ta sin utgångspunkt i en övergripande riskanalys.

Kriteriet kan preciseras ytterligare. Nedan listar Riksrevisionen några områden och aspekter där riktlinjer och principer bör finnas för att ge förutsättningar för en likartad bedömning av ekonomiadministrativa rutiner vid handläggning av FoI-stöd:

Vid beredning av FoI-ansökningar

Vid beredning av FoI-ansökningar behövs riktlinjer för

- hur risker ska bedömas
- bedömning av budget och vad som är rimliga kostnadsnivåer, exempelvis timkostnad för egen personal och påslag för indirekta kostnader
- bedömning av medfinansiering in-kind, det vill säga krav för egenfinansiering av projektet som Trafikverket ställer på stödmottagaren
- hur identifierade risker och övriga aspekter som framkommer i beredningen av en ansökan bör påverka utformning av avtal och hur projektet löpande bör följas upp. Om specifika risker eller andra oklarheter noterats i ett enskilt projekt kan det finnas behov av att anpassa kraven på rapportering och uppföljning av projektet utifrån detta. Det kan exempelvis finnas skäl att ställa krav på att revisorsintyg lämnas i samband med slutrapportering.¹²
- inköp och upphandling

¹² Exempelvis ställer Vinnova krav på revisorsintyg när en bidragsmottagare får 3 miljoner kronor eller mer i bidrag.

Löpande under projekttiden

Under projekttiden behövs riktlinjer för

- vilka kontroller som ska göras innan medel utbetalas, exempelvis att avtalsvillkor är uppfyllda och att medel utbetalas i nära anslutning till förbrukningen¹³
- vilka kontroller som ska göras av inkommen löpande rapportering (finansiell och verksamhetsmässig)
- hur Trafikverket ska agera när oklarheter och brister uppmärksammas.

Efter att projekt har avslutats

När projektet är slut behövs riktlinjer för

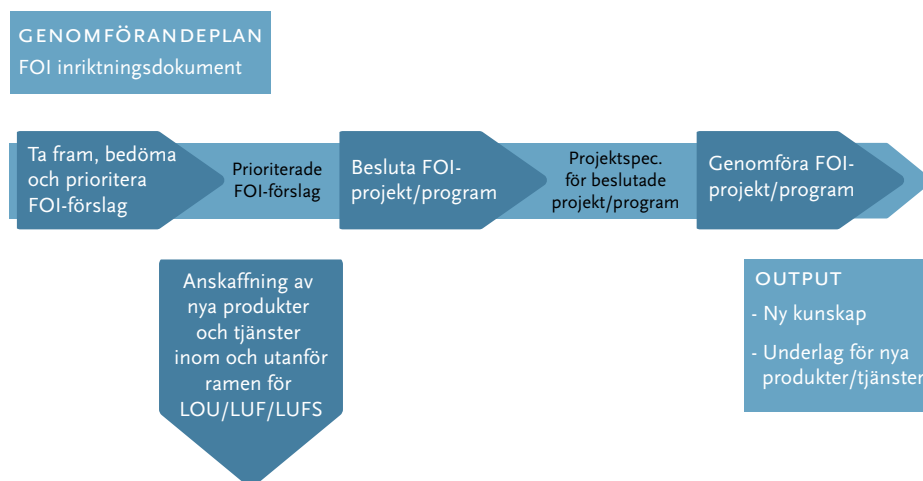
- vilken kontroll och bedömning som ska göras av inkommen slutrapportering, exempelvis av att rekviderade kostnader är stödberättigade och att avtalsvillkor uppfylls
- hur Trafikverket ska agera när oklarheter och brister uppmärksammas, exempelvis genom att avropa en fördjupad revision.

4.2 Trafikverkets styrande dokument för hantering av FoI-stöd

Att forska och ta fram innovation är en av Trafikverkets huvudprocesser. Processen sträcker sig från framtagandet av inriktningsdokument för verksamheten till hur resultat sprids och tas tillvara. Handläggningen görs i tre delprocesser för att i) ta fram, bedöma och prioritera FoI-förslag, ii) besluta om FoI-projekt/program, och iii) genomföra FoI-projekt/program.

¹³ 11 § anslagsförordningen anger att utbetalning av bidrag från anslag ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren.

Figur 1 Huvudprocess – forska och ta fram innovation



Källa: Trafikverket

Delprocesserna beskriver på ett övergripande sätt handläggningen av FoI-stöd. Det finns besluts punkter i form av TG 0- och TG 2-beslut.¹⁴ Vid TG 0 beslutar Trafikverket vilka projekt som går vidare i processen. Dessa projekt ska då utarbeta en mer detaljerad ansökan i form av en projektbeskrivning inklusive en budget. En självskattning ska också göras med stöd av en modell för utvärdering och lärande av FoI, benämnd ULF. Vid TG 2 fattas beslut om vilka projekt som beviljas bidrag.

4.3 Iakttagelser om rutiner för handläggning

Handläggningen av forskningsbidrag på Trafikverket är i hög grad decentraliserad. Det finns alltså inte en central enhet som bereder och följer upp enskilda forskningsprojekt. Handläggningen involverar ett stort antal personer (hundratals), där varje person endast i begränsad omfattning arbetar med FoI-verksamheten. Det finns goda skäl för att organisera verksamheten på detta sätt, bland annat för att knyta projekten nära de verksamheter som ska använda sig av och ta vara på forskningsresultaten. De som arbetar med projekten har också stor verksamhetsmässig kunskap, vilket ger dem goda förutsättningar att avgöra projektens forskningsmässiga relevans. Samtidigt blir varje enskild handläggares erfarenhet av att bedöma risker och ekonomiadministrativa aspekter i FoI-projekt begränsad. Därför bedöms det vara väsentligt att det finns tydliga rutiner och riktlinjer på plats för att säkerställa en enhetlig handläggning av enskilda FoI-projekt och för att bedöma risker i dessa.

¹⁴ TG står för toll gate, det vill säga beslutstillfällen i den upphandlade projektstyrningsmodellen XLPM.

Riksrevisionens granskning visar att det finns en övergripande process för hur FoI-stöd bereds och beslutas. En rutin för portföljhantering beskriver processen och rutinerna för hantering av FoI-stöd.¹⁵ Information om projekten som ska ligga till grund för beslut om stöd sammanställs i en projektspecifikation.¹⁶ Beslut fattas av respektive forskningsportföljs styrelse och dokumenteras i protokoll. Projekt som beviljas mer än 20 miljoner kronor i bidrag beslutas av generaldirektören.

Trafikverket har beslutat att risker ska bedömas på projektnivå. Riksrevisionens granskning visar dock att styrdokumentet är svaga vad gäller bedömning av risker i enskilda projekt. I projektspecifikationen ges en kortfattad hjälptext för riskhanteringen. Hjälptexten bedöms dock inte på ett tillräckligt konkret sätt ge FoI-handläggarna vägledning för riskanalysarbetet. Det tydliggörs exempelvis inte inom vilka områden som risker ska identifieras eller hur identifierade risker bör påverka utformning av avtal och uppföljning av projekt.

Riksrevisionen bedömer inte heller att Trafikverkets rutiner på ett tillfredsställande sätt reglerar hur ekonomiadministrativa frågor ska hanteras och bedömas inom vissa centrala områden. Vid beredningen av ett projekt kan det exempelvis handla om bedömning av budget och vad som är rimliga kostnadsnivåer eller om inköps- och upphandlingsrutiner, statsstödsregler och bedömning av stödmottagarens redlighet. Vid projektavslut handlar det exempelvis om att bedöma att upparbetade kostnader är stödberättigade och följer de upprättade avtalen. Det kan även finnas anledning att löpande under ett projekt följa upp upparbetade kostnader.

Slutligen noterar Riksrevisionen att det saknas riktlinjer för hur Trafikverket bör agera när oklarheter eller andra indikationer på missförhållanden uppmärksammas, exempelvis genom att avropa en fördjupad revision av en enskild insats.

¹⁵ Trafikverket, *Portföljhantering – FOI portföljer. En guide på vägen*, 2017.

¹⁶ Mall för projektspecifikation.

5 Handläggning av FoI-stöd till enskilda projekt

5.1 Bedömningsgrund för handläggning av FoI-stöd

Riksrevisionen har utgått från nedanstående kriterier vid bedömningen av hur handläggningen av FoI-stöd till enskilda projekt har fungerat utifrån ett ekonomiadministrativt perspektiv. Kriterierna baseras på Riksrevisionens tolkning av FISK och erfarenheter från den årliga revisionens tidigare bedömningar av handläggning vid forskningsstödjande myndigheter.

Beredning inför beslut om tilldelning

Inför tilldelningsbeslut gäller följande kriterium:

- Trafikverket har bedömt risker, tagit ställning till kostnader och dokumenterat skäl för beslut.

Tecknade avtal

För tecknade avtal gäller följande kriterier:

- Avtal med stödmottagaren anger vad utbetalat stöd ska användas till.
- Avtal med stödmottagaren visar vilka villkor som ska vara uppfyllda innan utbetalningar görs.
- Avtal med stödmottagaren innehåller tydliga krav på finansiell och verksamhetsmässig rapportering.
- Avtal med stödmottagaren ställer krav på projektredovisning och vilka kostnader som är stödberättigande.
- Avtal med stödmottagare innehåller klausul som reglerar återbetalningsskyldighet.

Uppföljning

För uppföljningar gäller följande kriterier:

- Uppföljning sker och dokumenteras.
- Dokumentationen visar att villkoren är uppfyllda innan utbetalningar gjorts.
- Dokumentationen visar att utbetalningar gjorts i nära anslutning till att bidraget ska användas (11 § anslagsförordningen).

5.2 Beredning inför beslut om tilldelning

Riksrevisionen har granskat beslutsunderlag, avtal och uppföljningar för ett urval projekt som fått FoI-stöd av Trafikverket. Urvalet avser 15 projekt som startats och 15 projekt som avslutats sedan 1 januari 2017. Granskningen av beslutsunderlag avser projekt som startade efter detta datum. Granskningen av uppföljningar är endast aktuell för avslutade projekt. Upprättade avtal har granskats för både startade och avslutade projekt.

5.2.1 Riskbedömningar

Trafikverket har beslutat att risker ska bedömas på insatsnivå. Den utförda granskningen visar att Trafikverket i åtta insatser inte har identifierat några risker. I sex av insatserna har verksamhetsmässiga risker identifierats, men inga risker som är kopplade till ekonomiadministrativa rutiner. I en insats bedöms risker ha hanterats på ett bra sätt, både ur ett verksamhetsmässigt och ur ett ekonomiadministrativt perspektiv. Vissa av de granskade insatserna är enkla och innehåller sannolikt inte några förhöjda risker, medan andra bedöms vara komplexa även ur ett ekonomiadministrativt perspektiv. För att möjliggöra en uppföljning av riskhanteringen på insatsnivå anser Riksrevisionen att ställningstagande kring identifierad risknivå bör dokumenteras, även när några förhöjda risker inte identifieras. I de fall där inga risker identifierats har detta inte motiverats på ett tydligt sätt, i något fall. Detta tillsammans med avsaknad av tydliga riktlinjer för riskanalysarbetet innebär oklarheter i hur och i vilken omfattning som risker faktiskt har hanteras på insatsnivå.

Syftet med att identifiera och hantera risker är att öka sannolikheten för att målen med verksamheten uppnås. I de fall förhöjda risker identifieras ska dessa värderas och hanteras. Vid fastställande av kontrollåtgärder bör kostnaden för dessa ställas i relation till den identifierade risken.

För verksamhetsmässiga risker är det sannolikt nödvändigt med bedömningar på insatsnivå eftersom sådana risker är specifika för respektive FoI-stöd. Risker ur ett ekonomiadministrativt perspektiv kan däremot vara mer generaliserbara och skulle därmed kunna hanteras på en mer övergripande nivå. Riskbedömningarna bör dock brytas ner utifrån olika verksamhetsområden, exempelvis olika stödformer och stödmottagare. Utifrån detta skulle sedan avtal och uppföljningsrutiner kunna anpassas till de risker som identifierats inom olika verksamheter.

5.2.2 Bedömning av kostnader

För att möjliggöra bedömning av om kostnader är rimliga och berättigade till stöd anser Riksrevisionen att det bör finnas ett detaljerat budgetunderlag att ta ställning till. Kostnader bör brytas ner per kostnadsslag och kostnadsnivåer bör

tydliggöras, exempelvis timkostnader för stödmottagarens egen personal och påslag för indirekta kostnader.

Riksrevisionen har granskat upprättade budgetar i de 15 insatser som startats efter den 1 januari 2017. Granskningen visar att i 8 fall har budgeten inte alls brutits ned. Det enda kostnadsunderlag som finns är totalbeloppet som Trafikverket ska stödja. I 5 insatser har det tagits fram en budget där kostnader brutits ner på olika kostnadsslag och/eller delprojekt. I 2 av insatserna finns det både en nedbruten budget och uppgifter om kostnadsnivåer i insatsen såsom timkostnader för den egna personalen och påslag för indirekta kostnader.

Riksrevisionen har också granskat vilken bedömning som Trafikverket gjort av kostnadsnivåerna i de 15 insatserna. Granskningen visar att Trafikverket i 14 av de 15 granskade insatserna inte har gjort något dokumenterat ställningstagande kring kostnader i projekten. I 1 insats har det däremot gjorts tydliga ställningstaganden om ersättningsnivåer och vilka maximala kostnadsnivåer som Trafikverket accepterar, exempelvis avseende timkostnader och nivå för påslag av indirekta kostnader. Enligt Trafikverket har FoI-handläggarna en nära dialog med projekten och därmed också insyn om kostnadsnivåer. Det saknas dock helt dokumentation om detta i de 15 insatser Riksrevisionen granskat.

I 3 av de 15 granskade insatserna har det ställts krav på att industripartner medverkar med bidrag in-kind. I dessa insatser saknas det helt underlag för hur in-kindbidraget ska beräknas/värderas¹⁷.

5.3 Avtal med uppdragstagare

Riksrevisionens granskning av upprättade avtal med stödmottagare i de 30 insatserna visar att flertalet grundläggande villkor regleras i avtalen eller i de allmänna bestämmelser som biläggs varje avtal. Samtliga avtal är undertecknade av behöriga personer på Trafikverket. Våra huvudsakliga iakttagelser avser oklarheter i avtalade ersättningsformer och de krav som ställs på slutredovisning av projekten. Nedan beskrivs våra bedömningar på dessa områden. Avsnittet avslutas med iakttagelser om övriga relevanta avtalsvillkor i förhållande till ovan angivna bedömningsgrunder.

5.3.1 Oklarheter i avtalade ersättningsformer

Riksrevisionen uppfattning är att lämnade bidrag bör ersättas utifrån upparbetade kostnader och inte till avtalade fasta priser. Bidragsansökningar konkurrensutsätts inte genom offentlig upphandling, och rimligheten i kostnadsnivåer bedöms vara

¹⁷ Innan Trafikverket i november 2017 började tillämpa Kommissionens allmänna gruppundantagsförordning (GBER) enligt artikel 25 i Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 var det inte formellt bindande med medfinansiering, exempelvis genom bidrag in-kind.

enklare att följa upp om fakturering görs utifrån upparbetade kostnader än till fast pris. Trafikverket ansvarar också för att utbetalade forskningsbidrag används till avsedda ändamål i enligt med 10 § anslagsförordningen (2011:223). Uppföljningar av att utbetalade bidrag faktiskt har använts till avsedda ändamål innebär rimligtvis krav på att Trafikverket tar in uppgifter om upparbetade kostnader i forskningsprojekten.

Riksrevisionens granskning av avtal för 30 insatser visar att ersättningsformen har utformats på tre olika sätt:

- I 9 fall är ersättningsformen fast pris. Denna utformning finns främst i lite äldre avtal, tecknade 2017 och tidigare.
- I 18 fall framgår att ersättningsformen är fast pris. Samtidigt finns det i avtalen en formulering om att ersättning ges utifrån upparbetade kostnader.
- I 3 fall framgår att ersättningsformen är rörligt arvode med takbelopp.

Trafikverket har till Riksrevisionen framfört¹⁸ att bidrag endast lämnas utifrån upparbetade kostnader även om det i vissa avtal uttrycks att ersättning lämnas till fast pris. Trafikverket menar att formuleringen inte ska tolkas som att det är ett rent fastprisuppdrag där bidragsmottagaren erhåller avtalat bidragsbelopp utan koppling till upparbetade kostnader. Riksrevisionen gör ingen juridisk tolkning av avtalen, men bedömer att formuleringen av ersättningsformen som fastpris kan leda till missförstånd och att stödmottagare uppfattar det som rena fastprisuppdrag.

5.3.2 Trafikverket preciserar inte krav på innehåll i slutredovisningar

Av allmänna bestämmelser¹⁹ som Trafikverket bilägger tecknade avtal framgår följande:

Uppdragstagaren ska under uppdragets utförande lämna lägesbeskrivningar till uppdragsgivaren. Redovisningen ska innehålla dels en beskrivning av projektets innehållsmässiga status och dels en beskrivning av projektets ekonomiska status. Precisering av detta anges i avtalet. Vidare framgår att slutbetalning sker efter det att uppdragsgivaren erhållit godkänd slutredovisning i enlighet med villkoren i detta avtal.

Riksrevisionens granskning av avtal för 30 insatser visar att krav på slutredovisning, både verksamhetsmässig och ekonomisk, endast specificeras i 6 fall. I 17 insatser specificeras krav på den verksamhetsmässiga rapporteringen, men inte på den ekonomiska. I 7 fall saknas helt precisering av vad slutredovisningen ska innehålla.

¹⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket 2018-04-25.

¹⁹ Allmänna bestämmelser hänförliga till avtal om utvecklingsuppdrag, version 2010-06-02.

5.3.3 Övriga iakttagelser om tecknade avtal

Till tecknade avtal bifogar Trafikverket allmänna bestämmelser. Riksrevisionen har gått igenom de tecknade avtalen och de allmänna bestämmelserna och bedömer utifrån detta att det i tecknade avtal saknas vissa relevanta villkor. Det gäller:

- krav på projektredovisning och redovisningshandlingar som styrker kostnaden, såsom reseräkningar, fakturor och biljetter
- definition av stödberättigande kostnader:
 - direkta kostnader (personal, köpta tjänster, lokaler och resor) och hur dessa ska beräknas
 - indirekta kostnader och vilka krav som ställs på dessa för att vara stödberättigande
- definition av medfinansiering i annat än pengar (så kallat bidrag in-kind) och hur detta ska beräknas
- villkor om återkrav av stöd.

5.4 Uppföljning av projekt

5.4.1 Ekonomiska slutrapporter tas inte in

Av allmänna bestämmelser som bifogas avtal som tecknats med stödmottagaren framgår följande:

Slutbetalning sker efter det att uppdragsgivaren erhållit godkänd slutredovisning i enlighet med villkoren i detta avtal.

Riksrevisionen har granskat inkomna slutrapporter i 15 insatser. Granskningen visar följande:

- Trafikverket har erhållit verksamhetsmässig slutrapportering för samtliga avslutade insatser.
- Trafikverket har inte erhållit en ekonomisk slutredovisning för någon av de avslutade insatserna.
- Trafikverket har inte gjort någon dokumenterad bedömning av den inkomna slutrapporteringen eller av att villkoren för stöd har uppfyllts för någon av de avslutade insatserna.

Villkoret i de allmänna bestämmelserna om att Trafikverket ska göra slutbetalning först efter det att en godkänd slutredovisning inkommit efterlevs alltså inte.

5.4.2 Underlag för gjorda utbetalningar

Riksrevisionen har också granskat rekvisitioner (fakturor) till utbetalningar i 30 olika insatser. Granskningen visar följande:

- I tre fall har Trafikverket betalat ut medel innan avtal tecknats med stödmottagaren.
- I en insats har utbetalning gjorts utöver avtalat belopp (379 000 kronor). Det finns inte heller något skriftligt internt beslut på Trafikverket om att budgeten utökas.
- I 19 insatser framgår det av fakturorna att fakturering görs enligt avtalad betalningsplan. Ingen specifikation ges av upparbetade kostnader.
- I 3 fall framgår det av fakturan att faktureringen avser upparbetade kostnader. Endast i 2 insatser har fakturering gjort utifrån antal timmar fördelat per person och timpris.
- I 6 av insatserna har ännu inga medel utbetalats.

När fakturorna endast innehåller information om att fakturering görs enligt betalningsplan bedömer Riksrevisionen att förutsättningarna för uppföljning av upparbetade kostnader är begränsade. När fakturering görs enligt betalningsplan saknar Trafikverket dessutom underlag för hur stor del av tidigare utbetalade medel som är förbrukade. Därmed är Trafikverkets underlag för att bedöma att utbetalningar görs i nära anslutning till förbrukningen av medel i enlighet med 11 § anslagsförordningen (2011:223) också begränsat.

I vissa fall kan det finnas skäl att göra vissa förskottsutbetalningar enligt en fastslagen betalningsplan. I dessa fall innebär inte utbetalningen att stödmottagarens kostnader godkänns. När utbetalning görs enligt betalplan behöver Trafikverket därför få in uppgifter om upparbetade kostnader på annat sätt, exempelvis genom att begära in ekonomiska läges- och slutrapporter. Som framgår av avsnitt 5.4.1 har Trafikverket inte i någon av de 15 avslutade insatser som Riksrevisionen granskat tagit in ekonomiska slutrapporter. Konsekvensen är därmed att Trafikverket i flertalet insatser helt saknar dokumenterade underlag på upparbetade kostnader.

5.4.3 Revision som kontrollmetod

Riksrevisionen bedömer att det kan finnas anledning för Trafikverket att ta fram riktlinjer för hur förhöjda risker bör påverka kraven på uppföljning, exempelvis genom att ställa krav på att revisorsintyg lämnas in. Genom att låta en revisor granska bokföringen får Trafikverket ett starkare underlag för bedömning av att upparbetade kostnader är rättvisande i en insats

Riksrevisionen har granskat utformningen av avtalen i 30 insatser. Endast i 1 fall har Trafikverket ställt krav på att projektet ska revideras och revisorsintyg lämnas.

Antalet hade sannolikt varit större om det hade funnits riktlinjer angående behovet av revisorsintyg, se avsnitt 4.1.

Riksrevisionen bedömer också att Trafikverket bör tydliggöra hur myndigheten bör agera när oklarheter och missförhållanden uppmärksammas, exempelvis genom att avropa en fördjupad revision. I allmänna bestämmelser som bifogas avtal om lämnat bidrag finns en bestämmelse om att uppdragsgivaren ska ha full insyn i projektet och att Trafikverkets revisorer ska ha rätt att granska insatsens ekonomi och genomförande. Riksrevisionens granskning visar att Trafikverkets internrevision i några fall granskat rutinerna för hantering av FoI-bidrag. Trafikverket har däremot aldrig anlitat någon revisor för att utföra en fördjupad granskning av upparbetade kostnader i enskilda FoI-insatser. I vissa fall kan det finnas anledning att initiera en fördjupad granskning, se exempelvis uppmärksammade brister i insatsen Zero Vision Tool i faktarutan på nästa sida.

Zero Vision Tool

Upprinnelsen till Riksrevisionens granskning av Trafikverkets Fol-stöd var de brister som framkom i den årliga revisionen av Sjöfartsverket beträffande hanteringen av Fol-medel i ett specifikt samverkansprojekt, en s.k. innovationsplattform, i Trafikverkets sjöfartsportfölj.

Mellan 2013 och halvårsskiftet 2017 var Sjöfartsverket avtalande part för de statliga Fol-medel som Trafikverket disponerar för sjöfartsområdet. Ett av de projekt som erhöll bidrag från dessa Fol-medel är Zero Vision Tool (ZVT). ZVT drevs 2013 och 2014 av SSPA Sweden AB, som är ett dotterbolag till Stiftelsen Chalmers Tekniska Högskola. För åren 2015 och 2016 övertogs huvudmannaskapet för projektet av Swedish Sustainable Shipping AB, som är ett dotterbolag till Föreningen Svensk Sjöfart. Under fyraårsperioden 2013–2016 fick ZVT 44 miljoner kronor av offentliga Fol-medel som var avsedda för sjöfartsområdet.

Trafikverket tillsatte våren 2017 en extern utvärdering av verksamhetens innehåll, relevans och kostnadseffektivitet. Utvärderingen pekade på stora verksamhetsmässiga brister och kom bland annat fram till att endast en ytterst liten del av ZVT:s verksamhet överhuvudtaget kunde karaktäriseras som forskning och utveckling enligt definitionen i Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Mot bakgrund av den kritiska utvärderingsrapporten uppdrog Sjöfartsverkets generaldirektör åt internrevisionen vid Sjöfartsverket (i form av ett rådgivningsuppdrag) att göra en ekonomisk granskning av ZVT. Internrevisionen fann inga bevis på ekonomiska oegentligheter, men kunde konstatera brister i den ekonomiska hanteringen för samtliga fyra avtal som tecknats med bolagen bakom ZVT. Beträffande de första två avtalen med SSPA konstaterades att bolaget i efterhand inte kunnat visa vad rapporterade kostnader om 1,7 miljoner kronor använts till. Därutöver hade kostnader om 4 miljoner kronor upparbetats utanför avtalsperioderna. Beträffande avtalen med Swedish Sustainable Shipping konstaterade internrevisionen överlag en bristande förmåga att förvalta och redovisa offentliga projektmedel. Bland annat hade internt upparbetad tid debiterats projektet enligt ett kalkylpris som visade sig vara betydligt högre än bolagets verkliga kostnad (cirka 2 miljoner kronor). Vidare gick det inte att återfinna skriftliga avtal med industriella partners. Sådan samverkan skulle enligt avtalet ha formaliserats i schablonavtal. Bland annat redovisades 1,3 miljoner kronor som kostnader i schablonavtal utan att det motiverades av några utbetalningar till partners. Granskningen visar också att inköp gjorts av konsult utan konkurrensutsatt upphandling och utan att skriftligt avtal tecknats som exempelvis reglerar timpriser. Konsulten debiterade projektet 2 668 timmar à 1 150 kronor under 2016, vilket i snitt blir 57 timmar per arbetsvecka. Slutsatser från internrevisionens granskning framgår av en särskilt framtagen rapport²⁰.

Internrevisionen noterade också brister i Sjöfartsverkets interna process för hantering av Fol-medel. Bland annat fann man skäl att ifrågasätta på vilket sätt avtalen hade granskats och kontrollerats internt innan avtal tecknades. En annan iakttagelse var att den första utbetalningen av projektmedel 2015 gjordes innan det fanns ett underskrivet avtal med uppdragstagaren. Internrevisionen avrapporterade sitt uppdrag i april 2018.

²⁰ Rådgivningsuppdrag. Ekonomisk granskning av projektet Zero Vision Tool (dnr 18-00572).

5.4.4 Finansiering med Fol-medel kan ifrågasättas i enstaka fall

Trafikverket ska enligt 2 § 7 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter. För ändamålet disponerar Trafikverket två anslagsposter²¹. Liksom för all annan statlig verksamhet gäller kraven i 10 § anslagsförordningen om att anslag endast får användas för de ändamål som anslaget avser.

Våren 2017 utfördes det en extern utvärdering av projektet Zero Vision Tool (ZVT).²² Utvärderingen pekade på stora verksamhetsmässiga brister och visade bland annat att endast en ytterst liten del av ZVT:s verksamhet överhuvudtaget kunde karaktäriseras som forskning som får finansieras via offentliga forskningsanslag.

Vid Riksrevisionens granskning av lämnade bidrag till 30 enskilda insatser har oklarheter om vilken verksamhet som finansierats med forskningsanslag uppmärksammats i 2 fall. I det ena fallet handlar det om ZVT och att Swedish Sustainable Shipping AB under 2017 beviljades ytterligare bidrag på 1,6 miljoner kronor för att finansiera kanslifunktionen på bolaget under det första halvåret 2017, i avvaktan på resultatet av den externa utvärderingen²³. I det andra fallet handlar det om att Trafikverket har tecknat avtal med ett privat konsultbolag på 1,8 mnkr om att i en pilotstudie undersöka interna kommunikationsmönster inom ett internt verksamhetsområde på Trafikverket²⁴. Pilotprojektet har två övergripande syften, ett vetenskapligt och ett som relaterar till Trafikverkets utveckling av sin interna organisation och verksamhet.

Riksrevisionen ställer sig tveksam till att finansiering av en kanslifunktion på ett aktiebolag är i enlighet med villkoren för myndighetens forskningsanslag. Det kan också ifrågasättas om Trafikverket med sina forskningsanslag bör finansiera ett internt utvecklingsprojekt som också haft andra syften än forskning och innovation.

²¹ Anslag UO 22 1:1 ap. 12.2 (forskning och innovation och anslag UO 22 1:2 ap. 4 (forskning och innovation).

²² Vierth, Woxenius, Hallams och Huss, Mikael. *Utvärdering av Zero Vision Tool – Rapport till Trafikverket*, 2018.

²³ Insatsen – Löpande verksamhet vid Zero Vision Tools kansli.

²⁴ Insatsen – Effekter på intern kommunikation av omorganisationen av VO Planering – en pilotstudie.

Referenslista

Litteratur

Ekonomistyrningsverket, *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*, ESV 2017:12, 2017.

Ekonomistyrningsverket, *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer*, ESV 2015:43, 2015.

Europeiska kommissionen, *Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation* (2006/c 323/01), 2006.

Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22, ändringsbeslut 2017-11-23.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, regeringsbeslut 2017-12-21.

Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2017*, 2017.

Sjöfartsverket, *Ekonomisk granskning av projektet Zero Vision Tool*, rådgivningsuppdrag R-2018:2, 2018.

Trafikverket, *Utredning och samlad redovisning av transportmyndigheternas forsknings- och innovationsverksamhet*, 2013-06-05.

Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, 2013.

Trafikverket, *Analyser forskning och innovation inom transportområdet, Redovisning av regeringsuppdrag 2015-09-25* (Diariennr. N2015/3927/TS, TRV 2015/38874), 2015.

Trafikverket, *Portföljhantering – FOI portföljer. En guide på vägen*, 2017.

Trafikverket, *Forskning och innovation – Årsrapport 2017*, 2018.

Trafikverkets årsredovisning 2016.

Trafikverkets årsredovisning 2017.

Vierth, Woxenius, Hallams och Huss, Mikael. *Utvärdering av Zero Vision Tool – Rapport till Trafikverket*, 2018.

Riksdagstryck

Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU03, rskr. 1996/97:27.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Prop. 2016/17:21 *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*, bet. 2016/17:TU4, rskr. 2016/17:101.

Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 22.

Övrigt material

Trafikverkets interna styrning och kontroll (TDOK 2010:163).

Trafikverkets interna föreskrifter om riskhantering (TDOK 2010:18).

Bilaga 1. Granskade Fol-projekt

Tabell 1 Urval av projekt som avslutades 2017-01-01–2018-04-30

Projektnamn	Portfölj	Utförare	Typ av utförare
Forskningsagenda för järnväg	Planera	VTI	Forskningsinstitut
Studie i byggbranschens effektivitet	Bygga	McKinsey AB	Konsultföretag
Framtagande av långsiktiga kostnadsparametrar för IVV-fartyg (ASEK/Samgoods) – del2	Planera	M4Traffic	Konsultföretag
Modellering av bankfyllnad för höghastighetståg	Bygga	KTH, avd. Jord- och bergmekanik	Universitet eller högskola
Marginalkostnadsutredning av luftfartens infrastruktur	Mer nytta för pengarna	VTI	Forskningsinstitut
Doktorandprojekt "Innovativ metodik för planerings- och beslutsprocesser över lands-/regions-/länsgränser för ett funktionellt transportsystem"	Robust och tillförlitlig infrastruktur	Luleå tekniska universitet	Universitet eller högskola
Demonstrationsprojekt av nykterhetsstödjande system	Bygga	Autoliv Development AB	Övrigt
Utveckling av aktörssamverkan kopplat till trafikstrategier	Planera	Svenska stadskärnor	Övrigt
Ökad kapacitet genom höjd hastighet och ändrade bromsprofiler för godståg	Möjliggöra	VTI	Forskningsinstitut
Förstudie av icke-raka inflygningar till Arlanda	Luftfart	Swedavia	Övrigt
Effekter på intern kommunikation av omorganisationen av VO Planering – en pilotstudie	Trafikverket en modern myndighet	WSP Sverige AB	Konsultföretag
Pilot för utvärdering av Fol-projekt	Trafikverket en modern myndighet	Grandeza Konsult AB	Konsultföretag
Markvärden och finansiering vid investeringar i höghastighetsjärnväg	Mer nytta för pengarna	WSP och Lunds tekniska högskola	Konsultföretag
HCT – prestandautvärdering av singel- och dubbelmontage av däck utförda på DUO-kärra	Möjliggöra	Volvo Technology AB	Övrigt
Kompetens, kapacitet och optimering i digital flygledningscentral, KODIC II	Luftfart	Luftfartsverket	Övrigt

Tabell 2 Urval av projekt som påbörjades 2017-01-01–2018-04-30

Projektnamn	Portfölj	Utförare	Typ av utförare
FR8HUB; Real-time information applications and energy efficient solutions for rail freight	Planera	KTH	Universitet eller högskola
WTP to reduce traffic risks in Sweden: A focus on the risk source, and scope sensitivity	Planera	VTI	Forskningsinstitut
BVFF Ökad produktivitet i vägsektorn genom effektivare riskbedömning i samband med totalentreprenader	Bygga	VTI	Forskningsinstitut
Morötter och piskor inom sjöfarten för att uppnå miljö kvalitetsmål	Sjöfart	VTI	Forskningsinstitut
En ny teknik för att reducera motståndet hos skrov med nedsänkt akterspegel	Sjöfart	Chalmers tekniska högskola	Universitet eller högskola
KIL – kostnads-bedömningar av innovativa lösningar för ett väl fungerande transportsystem	Planera	WSP	Konsultföretag
Följsam automation	Möjliggöra	Linköpings universitet	Universitet eller högskola
Aktiv kapitalförvaltning av transport-infrastruktur. Vilka är lärdomarna? En förstudie	Planera	Lunds tekniska högskola	Universitet eller högskola
Systemeffekter av självkörande fordon	Strategiska initiativ	KTH, Integrated Transport Research Lab	Universitet eller högskola
Buller från ballastfria spår	Vidmakthålla	Chalmers tekniska högskola	Universitet eller högskola
Klimat- och miljösmart hantering av sulfidjord	Bygga	Ecoloop AB	Konsultföretag
Forestry to jet	Luftfart	RISE Research Institutes of Sweden AB	Övrigt
Löpande verksamhet vid Zero Vision Tools kansli	Sjöfart	Swedish Sustainable Shipping	Övrigt
SESAR 2020 Remote Towers (R-TWR)	Luftfart	SAAB AB	Övrigt
Värdering av miljöeffekter till sjöss	Planera	Calluna AB	Konsultföretag

Anm. Trafikverkets klassificering av utförare.

Bilaga 2. Iakttagelser från aktgranskning

Beredning inför beslut om tilldelning

Tabell 1 Startade projekt där Trafikverket har identifierat risker

	Antal projekt
Verksamhetsrisker	6
Ekonomiska risker	0
Både verksamhets- & ekonomiska risker	1
Inga identifierade risker (eller dokumentation)	8
Summa granskade projekt	15

Tabell 2 Budgetunderlag i startade projekt

	Antal projekt
Endast totalbelopp	8
Kostnader nedbrutet på kostnadsslag/delprojekt	5
Nedbruten budget inklusive kostnadsnivåer	2
Summa granskade projekt	15

Avtal med uppdragstagare

Tabell 3 Ersättningsformer i upprättade avtal

	Antal projekt
Fast pris	9
Fast pris samt formulering om upparbetade kostnader	18
Rörligt arvode med takbelopp	3
Summa granskade projekt	30

Tabell 4 Krav på slutredovisning enligt avtal

	Antal projekt
Både verksamhetsmässig & ekonomisk	6
Endast verksamhetsmässig	17
Ingen precisering av innehåll	7
Summa granskade projekt	30

Uppföljning av projekt

Tabell 5 Slutrapportering efter avslutad insats

	Antal projekt
Endast verksamhetsmässig rapportering	15
Endast ekonomisk rapportering	0
Både verksamhetsmässig & ekonomisk	0
Summa granskade projekt	15

Tabell 6 Underlag för gjorda utbetalningar

	Antal projekt
Utbetalning före avtalstecknande	3*
Utbetalning utöver avtal (379 tkr)	1*
Utbetalning enligt betalplan, ej upparbetade kostnader	19
Utbetalning enligt upparbetade kostnader, ej specificerade	3
Utbetalning enligt upparbetade kostnader med timpris	2
Inga utbetalningar gjorda	6
Summa granskade projekt	30

**Anm. Ingår ej i summeringen av antal granskade projekt*

Tabell 7 Revision som kontrollmetod

	Antal projekt
Krav på revision med revisorsintyg	1
Inga krav på revision	29
Summa granskade projekt	30