



Statens satsningar på
transportinfrastruktur
– valuta för pengarna?

RIR 2012:21



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-299-1

RIR 2012:21

FOTO: KASPER DUDZIK

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2012

RiR 2012:21

Statens satsningar på transportinfrastruktur

– valuta för pengarna?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-11-26

DNR: 31-2011-1095

RIR 2012:21

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

Statens satsningar på infrastruktur -valuta för pengarna?

Riksrevisionen har granskat styrningen av statens insatser för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Näringsdepartementet, Trafikverket och Trafikanalys har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Trafikverket.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Anna Johansson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Jan Vikström*, revisionsledare *Ingvar Önnhage* och revisor *Johannes Österström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Anna Johansson

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet, Finansdepartementet

Trafikverket

Trafikanalys



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Bakgrund	17
1.1 Slutgranskningens syfte och revisionsfrågor	18
1.2 Inriktning och avgränsningar	18
1.3 Bedömningsgrunder	19
1.4 Metod och genomförande	19
1.5 Disposition	22
2 Transportinfrastruktursektorn	25
2.1 Transporternas omfattning och utveckling	25
2.2 Omfattning och utveckling av statens satsningar	28
2.3 Staten har ansvaret för transportinfrastrukturen i Sverige	32
2.4 Vem gör vad inom infrastruktursektorn?	34
2.5 Transportpolitiska mål och principer	36
2.6 Kopplingar mellan transportpolitiska mål och andra mål	41
3 Riksrevisionens analys och bedömning	43
3.1 Utgångspunkter för Riksrevisionens analys	43
3.2 Sammanfattande problembild	44
3.3 Orsaker till problemen finns i incitamentsstrukturen	51
3.4 Konsekvenser av problemen och bristerna i incitamentsstrukturen	57
4 Slutsatser och rekommendationer	61
4.1 Effektiva verktyg tillämpas inte som avsett	61
4.2 Regeringen brister i sin egen tillämpning	62
4.3 Regeringens styrning är inte ändamålsenlig	63
4.4 Risk för ineffektiva åtgärdsval och fortsatta fördyringar	64
4.5 Missvisande information till riksdag och allmänhet	65
4.6 Rekommendationer	66
Del 2 – Rikrevisionens iakttagelser och slutsatser	69
I. Hur genereras åtgärdsförslag?	69
II. Hur tas beslutsunderlag fram?	81
III. Framgår de samlade konsekvenserna av underlagen och besluten?	97
IV. Finns förutsättningar för ett effektivt genomförande av infrastrukturåtgärder?	109
V. Hur följs infrastrukturåtgärderna upp?	121
Förteckning elektroniska bilagor:	141
Källförteckning	143



Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Staten satsar årligen mångmiljardbelopp på investeringar i och underhåll av vägar och järnvägar. En väl fungerande transportinfrastruktur är viktig, både för enskilda individer och för samhället som helhet. Storleken på de medel som satsas på infrastrukturåtgärder, i kombination med att åtgärderna får konsekvenser för så många, ställer krav på god hushållning med resurserna. Detta ställer i sin tur krav på regering och myndigheter att ta fram goda underlag inför beslut och goda möjligheter till uppföljning av genomförda åtgärder.

Riksrevisionen har sedan år 2009 genomfört en serie granskningar på temat ”Infrastruktur på nya villkor”. Den centrala frågeställningen för granskningsstrategin: *Är statens instrument för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen utformade så att de leder till en effektiv användning av resurserna?*

I denna granskning är syftet att ge en samlad och fördjupad bild av de effektivitetsbrister som iakttagits i tidigare genomförda granskningar av hushållningen av statliga medel till infrastrukturens underhåll och utveckling. Syftet har också varit att analysera orsakerna till problemen och i ljuset av genomförda och pågående förändringar inom sektorn peka på de ytterligare förändringar som krävs för att komma till rätta med de problem som konstaterats. Särskilt fokus i denna slutgranskning har legat på frågan: *Har regeringens styrning lett till en effektiv användning av resurserna för infrastruktur?*

Granskningens resultat

Riksrevisionens sammantagna slutsats är att regeringen inte säkerställer en effektiv användning av statens resurser. Enligt Riksrevisionen föreligger problem avseende:

- att planering inte genomförs i enlighet med fastlagda transportpolitiska principer om effektiva åtgärdsval,
- att transporter är underprissatta i förhållande till sina rörliga kostnader,
- att överskattade nyttor och underskattade kostnader föreligger i beslutsunderlagen,
- att planeringen brister i att i tid fånga upp kostnader,
- att en systematisk uppföljning saknas på flera områden.

Dessa brister får enligt Riksrevisionen till konsekvens att betydande risker skapas för ineffektiva satsningar och fortsatta fördyringar. Bristerna får även konsekvenser för genomförandet av klimatpolitiken och för styrningen av statsbudgeten. Enligt Riksrevisionen beror problemen inte på brister i utformningen av styrmedel och principer, åtminstone inte i första hand. Istället beror problemen på att styrmedel och principer inte tillämpas som avsett, vare sig av regeringen eller av Trafikverket.

Positivt med förändringsarbete

Det har de senaste åren skett ett omfattande förändringsarbete inom transportinfrastruktursektorn. Myndighetsstrukturen har förändrats bl.a. med bildandet av Trafikverket. Planeringssystem har förändrats och nya styrmodeller har införts. Detta förändringsarbete pågår fortfarande. Det skapar bättre förutsättningar för trafikslagsövergripande planering och kan leda till förbättringar på flera områden. Riksrevisionens bedömning är dock att förändringarna inte är tillräckliga.

Regeringen brister i sin egen tillämpning

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inte agerar i enlighet med av riksdagen fastlagda transportpolitiska principer. Enligt dessa ska regeringen för att säkerställa en effektiv fördelning av investeringarna se till att det görs analyser av styrmedlens möjligheter att på ett effektivt sätt åtgärda brister i transportsystemen innan överväganden om mer kostsamma om- och nybyggnationer görs. Så har inte skett i den utsträckning som är nödvändig. Regeringen har inte heller styrt prissättningen av transporter enligt den gällande principen att transporter ska stå för sina rörliga kostnader.

Regeringen har minskat möjligheten till effektiva åtgärdsval i den långsiktiga infrastrukturplaneringen genom att i stor utsträckning peka ut åtgärder och därmed låsa stora delar av planeringsramen redan i direktiven till sakmyndigheterna inför planeringsarbetet. Detta motverkar en effektiv användning av resurserna.

Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen sedan gör ändringar i förhållande till förslagen i underlagen från sakmyndigheterna, när regeringen fattar beslut om den långsiktiga planen. Ändringarna sker till följd av politiska bedömningar eller andra prioriteringar, utan att detta motiveras på ett transparent sätt. Riksrevisionen kan dessutom konstatera att de ändringar som regeringen gör bland annat innebär ett minskat utrymme för mindre åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet, till förmån för stora investeringar med lägre samhällsekonomisk lönsamhet. Det förekommer även att beslut tas av regeringen utan relevanta underlag om projektens kostnader eller samhällsekonomiska effekter, vilket strider mot gällande principer. Beslut tas också enligt andra prioriteringsgrunder än de som regering och riksdag ställt sig bakom utan att detta redovisas.

Regeringens styrning är inte ändamålsenlig

Regeringen har inte efterfrågat underlag från Trafikverket som visar vilka effekter som kan uppnås genom prissättning och andra styrmedel och har heller inte gett Trafikverket vägledning om hur den så kallade fyrstegsprincipen, som ska leda till effektiva åtgärdsval, ska tillämpas när det gäller styrmedel som Trafikverket saknar rådighet över. Det finns också en motsägelse mellan regeringens styrning mot att främja medfinansiering, som enligt Riksrevisionen främst ger incitament för nyinvesteringsåtgärder, och en effektiv användning av fyrstegsprincipen där investeringsåtgärder ska övervägas först i det fjärde och sista steget, som inte analyserats av regeringen. Sammantaget gör dessa brister att det är svårt för Trafikverket att genomföra en effektiv planering.

Flera viktiga förbättringar av beslutsunderlagen har genomförts av Trafikverket. Det är en utveckling som regeringen bidragit till genom att införa en starkare styrning av vad beslutsunderlagen ska innehålla. Det är också positivt att myndigheten Trafikanalys har fått i uppdrag att granska Trafikverkets planeringsunderlag.

Det finns dock ett antal brister kvar. Ett exempel är regeringens och Trafikverkets beslutsunderlag för drift- och underhållssatsningar, där ett stort utvecklingsarbete pågår. För att komma till rätta med senare års problem i järnvägssystemet, med förseningar och inställda tåg, har regeringen utökat satsningarna på underhåll av järnvägen, detta i enlighet med Trafikverkets underlag som visar att behoven av satsningar på underhåll är stora. Dock saknas möjlighet att göra mer underbyggda bedömningar om nyttan av underhållssatsningarna motsvarar kostnaderna och därmed också om nivån på satsningarna är väl avvägd.

Det finns också ett antal brister kvar som inte direkt hanteras av pågående förbättringsarbete inom Trafikverket. Ett exempel är uppgifterna om investeringskostnader i underlagen. Riksrevisionen bedömer fortfarande att uppgifterna om investeringskostnader i planeringen är omgärdade av en stor risk för

underskattning. Detta eftersom resultaten från den kalkylmetodik som införts inte behöver tillämpas, vilket gör att risken för strategisk underskattning av kostnader kvarstår. Ett annat exempel är brister i systemsynen vid stora investeringsprojekt. Nödvändiga tilläggsinvesteringar, till en kostnad om tiotals miljarder kronor, saknas i underlagen. I fallet Västlänken, en järnvägstunnel under Göteborg som beräknas kosta 20 miljarder kronor att bygga, saknas det i beslutsunderlagen information om nödvändiga tilläggsinvesteringar med en kostnad som uppgår till mellan 20 och 35 miljarder kronor. Dessa tilläggsinvesteringar är nödvändiga för att kunna förtäta tågtrafiken som är ett av målen med att bygga Västlänken.

Riksrevisionen kan konstatera att initiativ tagits till uppföljning, analys och lärande. Men trots detta är bristande uppföljning och avsaknaden av nödvändiga data för uppföljning ett av de viktigaste problemen som iakttagits i granskningen. Produktivitetmätningar redovisas exempelvis ännu inte av Trafikverket och effektiviteten i olika upphandlingsstrategier har inte följts upp. Riksdagen får av regeringen heller ingen uppföljning av utfallet för stora investeringar i förhållande till vad underlagen visade vid beslutstillfället.

Missvisande information till riksdag och allmänhet

Riksrevisionens slutsats är att regeringen inte har motiverat besluten och informerat riksdagen och allmänheten om satsningarna på infrastruktur på ett transparent och rättvisande sätt. Regeringen har inte sett till att riksdagen fått relevanta kunskapsunderlag om vilka åtgärder och resurser som är effektiva. I och med att relevanta motiveringar för avsteg från samhällsekonomiska optimala bedömningar saknas i regeringsbesluten får inte riksdag och allmänhet möjlighet att bedöma satsningarna. Det innebär att möjligheterna för ett eventuellt ansvarsutkrävande försvåras.

Avsaknaden av ett rättvisande system för att mäta, värdera och redovisa anläggningstillgångarna och kapitalstockens utveckling försvårar samtidigt regeringens och riksdagens långsiktiga bedömning av framtida finansieringsbehov på statsbudgeten.

Fortsatt risk för ineffektiva satsningar och framtida fördyringar

Riksrevisionen bedömer att en konsekvens av bristerna, om de inte åtgärdas, är att det även fortsättningsvis kommer att ske många stora fördyringar av infrastrukturprojekt efter att de kommit in i de långsiktiga planerna. En annan och sannolikt allvarigare konsekvens är att det finns stor risk för att det inte är de effektivaste åtgärderna som väljs ut och genomförs. Vissa projekt riskerar att vara onödiga eller för omfattande eftersom nyttan inte har beräknats utifrån en samhällsekonomiskt effektiv prissättning. Avstegen från de transportpolitiska principerna innebär alltså en kostnad i termer av minskad effektivitet. Beslut om effektiva, men politiskt obekväma, åtgärder skjuts över på framtida beslutsfattare.

Bristerna får också konsekvenser för Trafikverkets verksamhet, eftersom verkets analysresurser inte utnyttjas på ett effektivt sätt. Att transporter inte är rätt prissatta får också konsekvenser för genomförandet av politiken inom andra politikområden, främst klimatpolitiken. Efterfrågan på transporter, och därmed utsläppen, riskerar att bli högre än vid en marginalkostnadsbaserad prissättning. Framför allt gäller detta godstransporter.

Problemet hade varit mindre om beslutsunderlag och argumentation kring beslut varit transparenta, men Riksrevisionen konstaterar att det är ett stort glapp mellan fastlagda principer och den praktiska tillämpningen. Det gör att allmänheten och riksdagen inte får rättvisande information.

Långsiktigheten och omfattningen på infrastrukturen innebär att kvaliteten på beslutsunderlag i redovisning och budgetering är av stor vikt. Här kan dock Riksrevisionen konstatera stora brister, vilket även påpekats av Finanspolitiska rådet. Dessa brister i den ekonomiska redovisningen av infrastrukturens tillstånd kan medföra felaktiga bedömningar av underhållsbehov och i sämsta fall leda till belastningar på statsbudgeten i form av väsentligt högre underhållskostnader i framtiden.

För medborgarna har de brister som Riksrevisionen konstaterar viktiga konsekvenser. För det första innebär de att skattemedel avseende stora investeringsvolymerna riskerar utnyttjas på ett ineffektivt sätt. För det andra innebär brister i effektiviteten i fördelningen av resurser att kvalitetsförsämringar kan ske. Detta påverkar nytta och tillförlitlighet i transporter, vilket mer konkret bland annat kan ge upphov till brister i punktlighet och förlängda restider etcetera.

Rekommendationer

De problem som Riksrevisionen har iakttagit och påtalat i denna rapport är inte okända. De är heller inte nya utan återkommer i granskningar och andra beskrivningar av infrastruktursektorn sedan en lång tid tillbaka, oavsett myndighetsstruktur och oavsett vilken regering som suttit vid makten. Riksrevisionen kan se ett antal grundläggande förutsättningar för incitamentsstrukturer på olika nivåer – till följd av finansieringssystemet för infrastrukturens utbyggnad, rollfördelningen inom området och att de i praktiken högst prioriterade målen i politiken inte alltid sammanfaller med de transportpolitiska målen. Allt detta påverkar den redovisade problembilden. Det förändringsarbete som pågår inom infrastruktursektorn kan leda till förbättringar på flera områden men Riksrevisionens bedömning är emellertid att förändringarna inte råder bot på de grundläggande strukturer som motverkar en ändamålsenlig tillämpning av de transportpolitiska principerna.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- *Se till att styrmedelsanalyser finns som underlag för åtgärdsplaneringen*
Ta fram styrmedelsanalyser som underlag för åtgärdsplaneringen och se till att nödvändiga data tas fram. På sikt bör full internalisering av transporternas marginalkostnader eftersträvas.
- *Inför tydligare riktlinjer för fyrstegsanalyser och extern kvalitetssäkring av stora infrastrukturinvesteringar*
Inför mer reglerade fyrstegsanalyser, där redovisning av hur alternativa lösningar utretts är tvingande, och extern kvalitetssäkring av dessa analyser.
- *Redovisa motiv och ändamål med infrastruktursatsningar mer transparent och förbättra uppföljningen av stora infrastrukturobjekt*
Redovisa totala kostnader inklusive nödvändiga följdinvesteringar, ändamål och motiv för infrastruktursatsningar mer transparent, såväl för i propositioner och direktiv utpekade projekt som i fastställelsebeslut. Ställ vidare krav på en utförligare uppföljning av stora investeringsprojekt där utfall av kostnader och nyttor bör ställas mot de kostnader och nyttor som redovisades vid planbeslutet. Orsaker till förändringar bör redovisas. Motiv för avsteg från beslutsunderlagen från myndigheter bör redovisas tydligt. Att beslut tas vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen förändrar inte behovet av transparent redovisning av åtgärders kostnader, ändamål och motiv.
- *Utveckla en långsiktig finansieringsplan*
Utveckla ett system för långsiktig ekonomisk styrning och budgetering av anläggningstillgångar. Syftet bör vara att skapa förutsättningar för att bedöma framtida krav på finansiering av investeringar och underhåll av infrastruktur.
- *Överväg ett förstärkt regeringskansli*
Överväg utökade resurser till Regeringskansliet i linje med Trafikverksutredningens förslag.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Trafikverket:

- *Vidareutveckla metoder för kostnadskontroll och förbättra uppföljningen av kostnadskontrollen*
Vidareutveckla metoder för kostnadskontroll och förbättra uppföljningen av kostnadskontrollen. Följ upp hur den successiva kalkylmetoden tillämpas och i vilken mån metoden har inneburit säkrare anläggningskostnadskalkyler. I den mån den successiva kalkylmetoden inte lever upp till förväntningarna om säkrare kalkyler bör alternativa eller kompletterande metoder utredas.
- *Förbättra helhetssynen och minska risken för oförutsedda följdinvesteringar*
Utveckla metoder för hur systemeffekter och beroenden mellan åtgärder ska analyseras och redovisas. Detta med syfte att förbättra systemsynen och minska risken för oförutsedda följdinvesteringar.

- *Säkerställ data för uppföljning och lärande*
Säkerställ att nödvändiga data för en effektiv utveckling och ett effektivt underhåll av transportinfrastrukturen samlas in och sparas på ett systematiskt sätt.

1 Bakgrund

Efter en strategistudie år 2008 beslöt Riksrevisionen att inrätta en granskningsstrategi för infrastrukturuområdet. Strategin fick benämningen *Infrastruktur på nya villkor*. Granskningsstrategin motiverades av att staten årligen satsar mångmiljardbelopp på infrastrukturåtgärder och av att en väl fungerande infrastruktur är viktig, både för enskilda individer och för samhället som helhet. Infrastrukturen är en förutsättning för att människor ska kunna ta sig till arbetet eller besöka varandra, liksom för utbyte av varor och tjänster. Storleken på de medel som satsas på infrastrukturåtgärder, i kombination med att åtgärderna får konsekvenser för så många, ställer krav på god hushållning med resurserna. Detta ställer i sin tur krav på goda underlag inför beslut och goda möjligheter till uppföljning av genomförda åtgärder.

Riksrevisionen identifierade fyra riskområden som strategin inriktades mot:

- anläggningsmarknadens funktion
- infrastrukturens finansiering,
- styrning och samordning inom infrastrukturen
- kvalitet, tillförlitlighet och tillgänglighet i transportsystemet.

Riksrevisionen såg indikationer på bristande konkurrens och stagnerande produktivitet inom anläggningsbranschen, att många infrastrukturprojekt drabbas av fördyringar och förseningar, att anslagen intecknas av förskottkontrakt och att drift och underhåll riskerar att nedprioriteras till förmån för nyinvesteringar. Riksrevisionen såg också indikationer på brister i styrning och samordning såväl på myndighetsnivå som på regeringsnivå.

Riksrevisionen konstaterade att kombinationen av mål-, regel- och uppdragsstyrning inte alltid är genomtänkt, att målstyrningen kan försvåras av bristfälliga underlag och av att målen i sig inte är tillräckligt operationaliserbara eller avstämde sinsemellan. Styrning och samordning kan också försvåras av komplexa planerings- och genomförandeprocesser.

Övergripande revisionsfråga för granskningsstrategin: *Är statens instrument för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen utformade så att de leder till en effektiv användning av resurserna?*

Med *instrument* avses de verktyg som staten har tillhands när infrastruktursatsningar ska planeras och genomföras: planeringsprinciper, samhällsekonomiska bedömningar, miljökonsekvensbeskrivningar, finansieringsformer, kostnadskontroll, upphandling med mera. Med *effektiv användning* av resurser avses här främst god hushållning i mening att pengarna satsas på rätt åtgärder och att dessa genomförs effektivt.

Riksrevisionens granskningsstrategi om infrastruktur har omfattat totalt tolv granskningar¹ varav några har granskat större infrastrukturprojekt. I denna rapport presenteras den avslutande granskningen inom strategin, den så kallade slutgranskningen.

1.1 Slutgranskningens syfte och revisionsfrågor

Syftet med slutgranskningen är att ge en samlad och fördjupad bild av de effektivitetsbrister som iakttagits i genomförda granskningar. Syftet är också att kartlägga genomförda och pågående förändringar inom sektorn samt att där så är möjligt bedöma om dessa förändringar medfört önskade förbättringar. Slutgranskningens revisionsfråga:

- *Har regeringens styrning lett till en effektiv användning av resurserna för infrastruktur?*

1.2 Inriktning och avgränsningar

Inriktningen på slutgranskningen har varit att nulägesbestämma de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna från tidigare genomförda granskningar inom strategin, det vill säga ge en bild av vad som hänt och vad som eventuellt förändrats under den tid som har gått sedan granskningarna genomfördes. Dessutom har Riksrevisionen gjort fördjupade granskningar inom några viktiga områden

- Uppföljning och styrning från planering till genomförande och uppföljning av infrastrukturåtgärder.
- Hur planeringsprinciperna används när åtgärder genereras.

¹ Riksrevisionens granskningar inom strategin är: Underhåll av belagda vägar (RiR 2009:16), Underhåll av järnväg (RiR 2010:16), Länsplanerna för regional transportinfrastruktur (RiR 2009:23), Kostnadskontroll i stora väginvesteringar (RiR 2010:25), Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? (RiR 2011:6), Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet (RiR 2010:27), Trafikverkets produktivitet (RiR 2011:7), Botniabanans och järnvägen längs Norrlandskusten (RiR 2011:22), Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28), Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8), Bevakning av statliga intressen i större infrastrukturprojekt (2012) och Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar (RiR 2012:14).

- Om motiv, prioriteringar och konsekvenser av föreslagna åtgärder och tagna beslut framgår på ett transparent sätt.

Avgränsningen för slutgranskningen följer av avgränsningen av strategin, det vill säga hur staten säkerställer att de resurser som satsas på infrastrukturen får en effektiv användning. Detta innebär att frågor kopplade till ett effektiv *utnyttjande* av infrastrukturen i huvudsak inte omfattats av granskningen. Frågor som rör regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet, vilka faller inom Transportstyrelsens ansvarsområde, har inte heller omfattats av granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningen har utgått från de transportpolitiska målen och viktiga principer om hur politiken ska genomföras som riksdagen och regeringen har ställt sig bakom. Målen och principerna presenteras mer utförligt i kapitel 2. En annan bedömningsgrund för granskningen är budgetlagen, där den tredje paragrafen i första kapitlet innehåller krav på hög effektivitet och god hushållning. Våra utgångspunkter för bedömningar redovisas närmare i avsnitt 3.1.

1.4 Metod och genomförande

Slutrapporten bygger på information från tidigare genomförda granskningar och kompletterande information som samlats in under arbetet med slutgranskningen. Vid sidan av eget revisionsarbete har Riksrevisionen tagit konsulter till hjälp för att samla in vissa delar av informationen. Uppdraget till konsulterna har resulterat i ett antal underlagsrapporter som kompletterat grunden för Riksrevisionens analys. Ett antal kvalitetssäkringsinsatser har också genomförts under arbetet med slutrapporten. I avsnittet nedan beskrivs i korta drag vilka aktiviteter och metoder som använts för insamling av ny empiri i slutgranskningen samt den genomförda kvalitetssäkringen.

1.4.1 Riksrevisionens revisionsarbete

Dokumentstudier av propositioner, utredningar och betänkanden

Riksrevisionen har studerat och analyserat ett antal propositioner, utredningar och betänkanden med mera för att ta reda på vilka förändringar inom olika områden som föreslås eller redan har genomförts. Detta rör dels områden som vi har nulägesbestämt: kostnadskontroll, medfinansiering, beslutsunderlag, styrning, uppföljning och dokumentation, dels områden där vi har fördjupat

granskningen: transportpolitiska principer som fyrstegsprincipen samt trafikslagsövergripande planering, ansvar och roller. Några av de viktigaste dokumenten som studerats i detta arbete är en konsultrapport från regeringens genomlysning av underhåll, propositionen om planeringssystemet, Trafikverkets kapacitetsutredning, Produktivitetskommitténs slutbetänkande, samt den kompletterande infrastrukturproposition som presenterades av regeringen i oktober år 2012.

Enkät till Trafikverket om kostnadskontroll

Riksrevisionen har genomfört en enkätundersökning om kostnadskontroll, riktad till Trafikverket. Enkäten har utgjort ett underlag för att bedöma hur stort genomslag den så kallade successivprincipen, som bland annat innebär en bedömning av vilka risker som kan finnas i ett investeringsprojekt, har i investeringskalkylerna och i vilken grad det finns problem med fördyringar i den gällande åtgärdsplanen. Enkäten har kompletterats med intervjuer.

Fallstudier - hur beskrivs objekten genom processen?

För att få inblick i hur beslutsunderlagen tillämpas när besluten tas och motiveras har Riksrevisionen gjort en fallstudie som redogör för hur två stora infrastrukturobjekt beskrivs och motiveras genom hela processen från planeringsunderlag till beslut. Fallstudien presenteras i sin helhet i elektronisk bilaga 1.

Genomgång av styrning och uppföljning genom processen

En central del av resultatet av Riksrevisionens infrastrukturgranskningar har varit iakttagelser om bristande styrning och uppföljning. En genomgång har därför gjorts av de styrmodeller och uppföljningsrutiner som Trafikverket och regeringen lyfter fram när de beskriver hur verksamheten har förbättrats. Dokument som granskats är bland annat regeringsuppdraget om ny styrmodell från år 2008, avvikelserapporter och tertialrapporter samt regeringens och Trafikverkets skrivelser och remissvar med anledning av Riskrevisionens granskningar.

Granskning av hur statens intressen bevakas i den fysiska planeringen

Riksrevisionen har genomfört en granskning som har fokuserat på den fysiska planeringen av infrastrukturprojekt. Riksrevisionen har då granskat hur Trafikverket tar hand om länsstyrelsens och sektorsmyndigheternas synpunkter inför regeringens tillåtlighetsprövning av projekten, och hur Trafikverket beaktar samrådssynpunkter inför länsstyrelsens prövning

av arbetsplanen. Granskningen har även omfattat om länsstyrelsernas och sektorsmyndigheternas kan anses arbeta systematiskt och på ett ändamålsenligt sätt i planeringsprocessen. Resultatet av granskningen presenteras mer utförligt i elektronisk bilaga 2.

Kvalitativ undersökning av faktorer som kan påverka produktiviteten

Riksrevisionen har samlat in kompletterande information om vilka faktorer i ett projekts genomförande som påverkar projektets produktivitet. Insamlingen har skett genom strukturerade telefonintervjuer med ett litet antal projektledare från projekt som tidigare ingått i Riksrevisionens granskning av upphandling och produktivitet.²

Intervjuer med Trafikverket och regeringen

Våra dokumentstudier, datainsamlingar, enkäter med mera har följts upp med intervjuer, främst med företrädare för Trafikverket och regeringen.

1.4.2 Kompletterande underlagsrapporter

Konsultuppdrag om anslag och principer, samt ansvar och roller

På Riksrevisionens uppdrag har Statens väg- och transportforskningsinstitut, (VTI) samlat in data om infrastrukturanslagens fördelning över tid, samt analyserat transportpolitiska principer, ansvar och roller. Analysen belyser bland annat hur regeringen följer riksdagens fastlagda principer och hur Trafikverket följer regeringens direktiv i samband med den långsiktiga planeringen och anslagstilldelningen. Dessa rapporter redovisas i sin helhet i elektronisk bilaga 3–5.

1.4.3 Kvalitetssäkring i arbetet med slutrapporten

Vid sidan av den sedvanliga faktagranskning av rapportutkast samt möjlighet att lämna synpunkter på bedömningar och slutsatser som sker ute hos granskade organisationer³, har Riksrevisionen genomfört en workshop i syfte att kvalitetssäkra det samlade underlaget för vår analys, och tagit hjälp av en extern referensgrupp för att få input till våra slutsatser.

² Riksrevisionen (2012c).

³ Faktagranskning av iakttagelserna i denna granskningsrapport har skett av Regeringskansliet (Näringsdepartementet), Trafikverket samt Trafikanalys som också beretts möjlighet att lämna synpunkter på Riksrevisionens bedömningar och slutsatser. Regeringskansliet har valt att enbart granska fakta och inte Riksrevisionens bedömningar och slutsatser.

Workshop med granskade organisationer och andra intressenter

Den 2 oktober år 2012 genomförde Riksrevisionen en workshop med deltagare från berörda myndigheter och departement samt andra sakkunniga inom området. Under denna workshop presenterades iakttagelser från såväl Riksrevisionens eget revisionsarbete som från det kompletterande arbete som utförts som konsultuppdrag, och dessa iakttagelser samt möjliga orsaker och konsekvenser diskuterades i två arbetsgrupper som sedan åiterrapporterade till hela workshopgruppen.

Referensgrupp

En referensgrupp med experter och forskare inom området har följt arbetet med slutgranskningen och lämnat värdefulla synpunkter på Riksrevisionens iakttagelser. Deltagare i referensgruppen har varit Lotta Brändström, tidigare chef för Stora investeringar på Banverket/Trafikverket, Jonas Eliasson, professor och föreståndare på Centrum för transportstudier vid KTH samt Hjalmar Strömberg, tidigare planeringschef på Vägverket/Trafikverket samt Regeringskansliet.

1.4.4 Riksrevisionens projektgrupp

Slutgranskningen har genomförts av en projektgrupp på Riksrevisionen bestående av Helena Braun Thörn (sedermera KTH), Anna Johansson, Jan Vikström, Ingvar Önnhage och Johannes Österström. Erik Trollius har bistått projektgruppen med underlag från granskningen av hur statens intressen tas om hand i den fysiska planeringen, i vilken också Henrik Segerpalm och Mats Midsander deltog. Torbjörn Stenbeck har bistått projektgruppen med iakttagelser och slutsatser kring området produktivitet och upphandling.

1.5 Disposition

Denna rapport är uppdelad i två delar. Den *första* delen innehåller Riksrevisionens samlade bedömning och slutsatser av en slutgranskning. Kapitel 2 innehåller en beskrivning av infrastruktursektorn – omfattningen av statens satsningar, aktörer, mål och principer. Kapitel 3 omfattar Riksrevisionens analys och samlade bedömning av de frågor och områden som granskats. Kapitel 4 redogör avslutningsvis för våra slutsatser och rekommendationer.

Den *andra* delen av rapporten innehåller Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser utifrån dessa på en mer detaljerad nivå. Iakttagelserna och slutsatserna i denna del presenteras i kapitel som följer de olika stegen i

en planeringsprocess. Generering av förslag till åtgärder för olika brister i transportsystemet beskrivs i kapitel I. Beslutsunderlag och beslut redovisas i kapitel II respektive III. Förutsättningar för genomförande redovisas i kapitel IV, och hur åtgärderna följs upp presenteras i kapitel V.

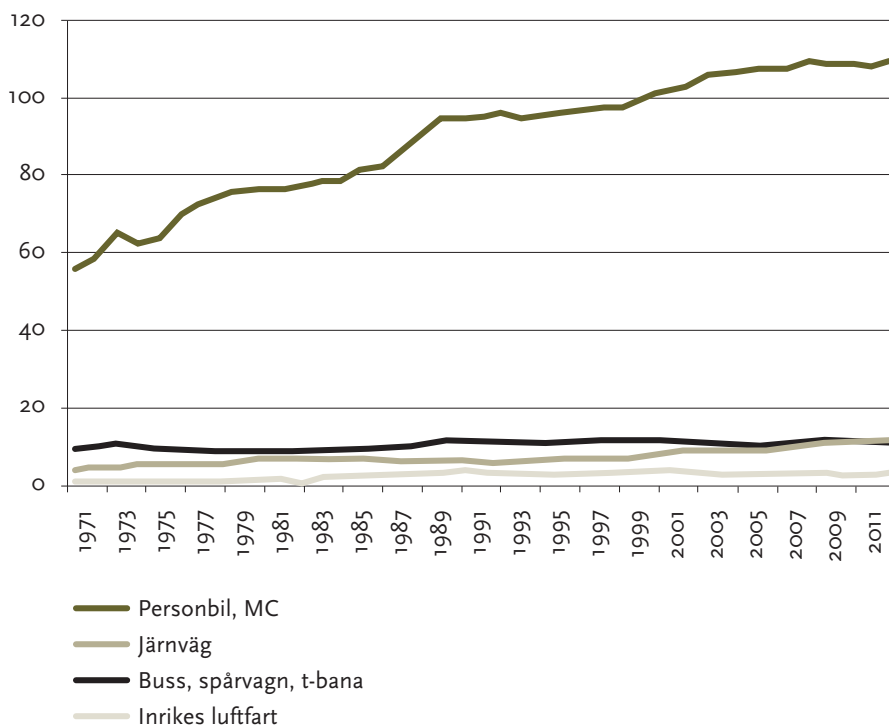
2 Transportinfrastruktursektorn

Detta kapitel innehåller en kortfattad beskrivning av de delar av infrastruktursektorn som har omfattats av Riksrevisionens granskningsstrategi. Kapitlet beskriver vilka aktörer som finns, hur planering och genomförande av åtgärder går till och av de transportpolitiska målen och principerna samt kopplingen till andra mål.

2.1 Transporternas omfattning och utveckling

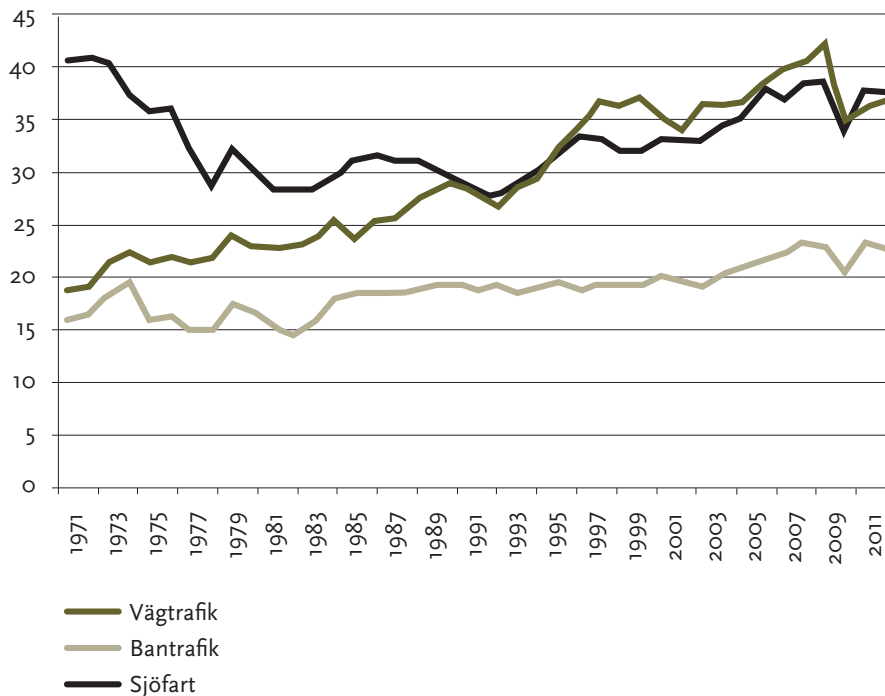
Transporterna inom Sverige har ökat kraftigt de senaste 40 åren. Persontransporternas fördelning på olika färdmedel illustreras i figur 1. Figuren visar att det färdmedel som helt dominerar persontransporterna är bilen. Antalet kilometer som befolkningen färdas i bil per år har fördubblats under de senaste 40 åren. Övriga färdmedel står för en mindre del av det totala transportarbetet (resta kilometer). Även järnvägsresandet har ökat kraftigt över samma period, dock från en betydligt lägre nivå. Resandet med övrig kollektivtrafik har legat relativt konstant.

Figur 1. Persontransportarbete i Sverige, miljarder personkilometer, 1971-2011, exklusive gång, cykel och moped.



Källa: Trafikanalys, Transportarbete.

För godstransporter är fördelningen mellan trafikslagen jämnare. Ungefär lika mycket gods färdas på väg som till sjöss, mätt i tonkilometer. Andelen som går på järnväg är något lägre. Även om antalet tonkilometer som transporteras med lastbil har sjunkit något de senaste åren, är vägtransporterna det transportslag som ökat mest de senaste 40 åren. En tydlig ökning har också skett på järnväg. Sjöfarten sjönk kraftigt i början av mätperioden, men har haft en utveckling liknande den för transporter på väg från början på 1990-talet och framåt.

Figur 2. Godstransportarbete i Sverige, miljarder tonkilometer, 1971-2011.

Källa: Trafikanalys, Transportarbete.

Transporternas utveckling ställer krav på infrastrukturen. Dessa krav gäller underhåll, reinvestering och nyinvestering. Som andel av statsutgifterna uppgår utgifterna för infrastruktur till cirka fem procent.⁴ Värdet på anläggningstillgångar i form av väg och järnväg uppgår till cirka 20 procent av bruttonationalprodukten (BNP) enligt beräkningar i vårpropositionen för år 2012.⁵ Den ökade transportvolymen ökar behovet av satsningar i infrastruktursektorn och binder därmed upp offentliga medel i ökad utsträckning. Kraven på en effektiv användning av resurserna till infrastruktur ökar därmed.

Transportutvecklingen har en rad effekter på medborgare och samhällsekonomin, och har därmed också effekter för andra politiska mål än de transportpolitiska målen. Tillväxten av transporterna skapar så kallade externa effekter i form av buller och utsläpp, som påverkar klimat och miljö. Utbudet av transporter har dessutom stor betydelse för arbetsmarknaden och för näringslivet, och därmed också för Sveriges konkurrenskraft.

⁴ Swärdh, Jan-Erik, Nilsson Jan-Eric (2012), Ekonomistyrningsverket (2011).

⁵ Prop. 2011/12:100, bilaga 4.

Huvuddelen av befolkningsökningen i Sverige sker i storstadsområden. I prognoser om den framtida befolkningsutvecklingen förväntas denna trend fortsätta liksom en hög tillväxt av både person- och godstransporterna inom alla trafikslag.⁶

2.2 Omfattning och utveckling av statens satsningar

Riksrevisionen har sammanställt uppgifter om hur mycket staten har satsat på byggande, underhåll och drift av väg- och järnvägsinfrastruktur under de senaste femton åren.⁷

Sammanställningen visar att satsningarna har varit särskilt stora på järnvägsområdet mellan åren 1997 och 2011, undantaget åtgärdsområdet reinvesteringar.⁸ Som framgår av tabell 1 har kostnaderna för drift och underhåll av järnvägar ökat med nära 10 procent årligen i löpande priser (cirka 7 procent i fasta priser med hänsyn tagen till specifikt kostnadsindex för drift och underhåll på järnväg). Järnvägsinvesteringarna har ökat med nära 7 procent årligen i löpande priser (cirka 2 procent i fasta priser).

De statliga insatserna på vägområdet har i genomsnitt ökat med knappt 5 procent i löpande priser under samma period. Till följd av skillnader i kostnadsutvecklingen för olika branscher har anslagsförbrukningen ökat mer i fasta priser för drift och underhåll av väg än för väginvesteringar.

⁶ Trafikverket (2012b).

⁷ Swärdh, Jan-Erik, Nilsson Jan-Eric (2012).

⁸ Reinvestering är en ersättningsinvestering som återställer infrastrukturen till ursprunglig standard.

Tabell 1. Anslagsförbrukning vägar och järnvägar 1997-2011, genomsnittlig procentuell förändring per år.

	Årlig ökning av anslags- förbruk- ningen	KPI*	Specifikt kostnadsin- dex per typ av åtgärd	Real förändring av anslagsförbrukningen	
				Årlig ökning justerad med KPI	Årlig ökning justerad med speci- fikt kost- nadsindex
Investeringar i väg	4,8	1,4	3,7	3,4	1,1
Investeringar i järnväg	6,7	1,4	4,8	5,3	1,9
Drift och under- håll av väg	4,7	1,4	2,3	3,3	2,4
Drift och under- håll av järnväg	9,8	1,4	2,7	8,4	7,1
Reinvesteringar i järnväg	3,4	1,4	–	1,8	–

*KPI=Konsumentprisindex

Källa: Trafikverkets årsredovisningar och beräkningar av VTI

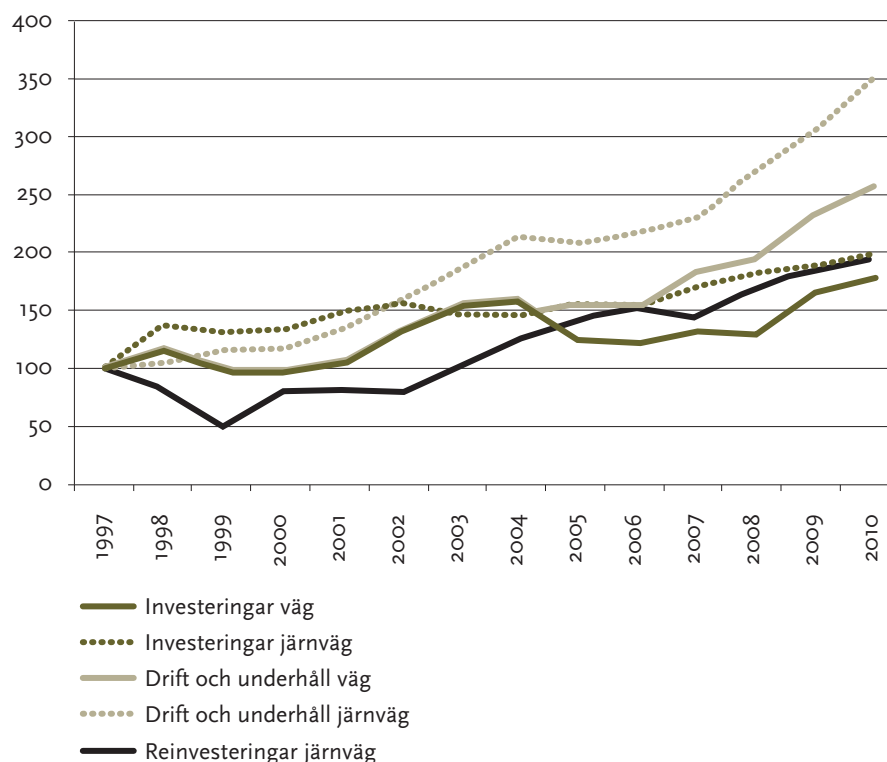
En ökad efterfrågan på transporter påverkar framför allt behovet av underhåll eftersom fler transporter orsakar ökat slitage på anläggningarna. Det är därför relevant att ställa anslagsförbrukningen för drift och underhåll i relation till trafikutvecklingen. Om hänsyn tas till trafikvolymerna blir ökningstakten av anslagsförbrukningen något lägre för järnväg eftersom antalet tonkilometer på järnväg ökade med 1,2 procent per år under perioden 1997–2011. Antalet tonkilometer på väg var däremot oförändrad samma period.

Utvecklingen år för år i löpande priser framgår av diagrammet i figur 3 nedan. Kostnaderna för drift och underhåll av järnvägar har haft två stora ökningsperioder, dels mellan åren 2002 och 2005 och dels en ökningsperiod som pågått sedan år 2008. Investeringar och reinvesteringar inom järnväg minskade i löpande priser mellan åren 1997 och 2003 för att några år därefter öka i samma takt. Från år 2007 har dock nyinvesteringar i järnväg haft en högre ökningstakt än reinvesteringarna.

Kostnaderna för drift och underhåll av vägar har ökat relativt måttligt sedan år 1998, och efter år 2004 har investeringarna ökat i ungefär samma takt som reinvesteringar i järnväg. Nyinvesteringar i väg har varierat relativt kraftigt under perioden, med en stark ökning några år i början av 2000-talet och även

en ökning de allra senaste åren. Däremellan minskade väginvesteringar mellan åren 2005 och 2006 och hölls sedan på en konstant nivå i flera år.

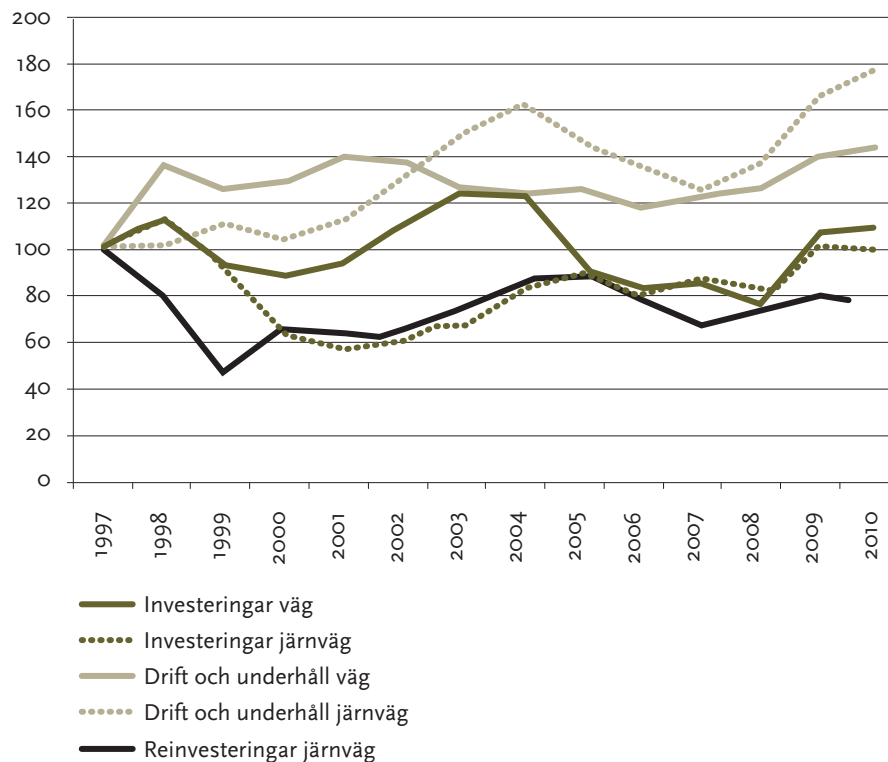
Figur 3. Drift, underhåll och investeringar i löpande priser 1997-2010, index 1997=100.



Källa: Trafikverkets årsredovisningar och VTI

I fasta priser har drift och underhåll både på väg och på järnvägar ökat sedan år 1997, se figur 4 nedan. Nyinvesteringar ligger på i stort sett oförändrad nivå och reinvesteringar på järnvägar har minskat realt sett, med drygt 20 procent.

Figur 4. Drift, underhåll och investeringar justerat för Trafikverkens index 1997-2010, index 1997=100.



Källa: Trafikverkets årsredovisningar och VTI

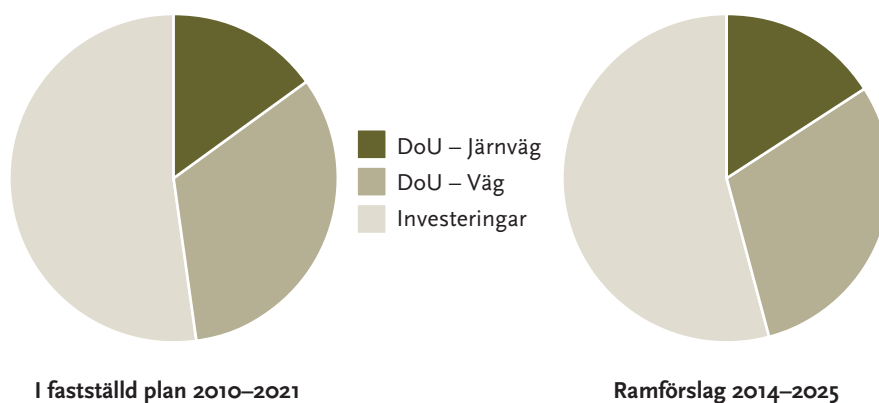
Den kraftiga reala minskningen av reinvesteringar i järnväg är parallell med ökade problem med järnvägarnas funktionalitet. Enligt Trafikverkets bristutredning är trafikmängden på järnväg större än någonsin. Situationen är ansträngd och järnvägssystemet har brister i såväl punktlighet som robusthet och kapacitet. Trafikverket bedömer att det stora antalet störningar i trafiken är en effekt av det eftersatta underhållet i kombination med hög kapacitetsanvändning.⁹

Ramen för infrastruktursatsningarna uppgår enligt infrastrukturpropositionen år 2012 till 522 miljarder kronor för åren 2014–2025, se figur 5 nedan. Av dessa 522 miljarder kronor är 281 miljarder kronor avsatta för utveckling av transportsystemet, 86 miljarder kronor är avsatta till underhåll och reinvestering av järnvägar och 155 miljarder kronor är avsatta till underhåll av vägar.

⁹ Trafikverket (2011b).

Enligt regeringen är ramen totalt sett cirka 20 procent högre än ramen för den nuvarande åtgärdsplanen för åren 2010–2021 i jämförbara priser. Av den totala ramen på 522 miljarder går denna gång 46 procent till underhåll, jämfört med 48 procent förra gången. Vägunderhållets andel är 33 procent av den totala ramen jämfört med 30 procent förra gången. Järnvägsunderhållets andel är 16 procent av den totala ramen jämfört med 15 procent förra gången.

Figur 5. Planeringsramarnas fördelning på olika åtgärder, i nuvarande plan och i kommande plan.



Källa: Regeringens fastställelsebeslut för nationell transportplan 2010–2021 respektive Prop. 2012/13:25.

2.3 Staten har ansvaret för transportinfrastrukturen i Sverige

Det statliga åtagandet att äga och finansiera infrastruktur har historiskt sett varit stort i Sverige. Vägar och järnvägar har till största delen finansierats via statsbudgeten.

Transportinfrastruktursystemet i Sverige består av vägnätet, järnvägsnätet, hamnar och farleder samt flygplatser.¹⁰ Till största delen är detta system en statlig angelägenhet, men det finns även andra aktörer som ansvarar för infrastruktur. Omkring en tredjedel av det allmänna vägnätet är kommunalt. Det finns också ett mycket stort antal enskilda vägar, en del med statsbidrag. Järnvägssystemet är dock i det närmaste helt statligt ägt, genom Trafikverket.

¹⁰ Trafikanalys (2011b).

2.3.1 *Finansiering av statlig transportinfrastruktur sker huvudsakligen via statliga anslag*

Anslagsfinansiering är huvudregeln för infrastrukturella investeringar, enligt budgetlagen (2011:203). Det innebär att hela investeringsutgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället och betalas med statens löpande inkomster, huvudsakligen skatter. Huvudskälet för detta, vilket framförs i förarbetena till den nuvarande budgetlagen, är att investeringarna i infrastruktur då "underkastas samma budgetprövning som andra utgifter".¹¹ Undantag från denna regel gäller för lånefinansierade investeringar i eldrifts- och teleanläggningar samt vissa anläggningar i Stockholmsområdet som anslagsavräknas i takt med amorteringar.

Anslagsfinansiering ger riksdagen en bättre överblick och större inflytande än lånefinansiering, som är det huvudsakliga alternativet till anslagsfinansiering. Argumentet för anslagsfinansiering är att lånefinansiering av stora infrastrukturinvesteringar begränsar manöverutrymmet för framtida beslut eftersom framtida anslagsmedel behöver användas för räntebetalningar och amorteringar. Trafikutskottet har exempelvis uttalat att "infrastrukturkostnader på så vis vältras över på kommande generationer". Anslagsfinansiering skapar också stabilare planeringsförutsättningar eftersom verksamheten inte beror av räntelägen.

På senare tid har frågan om alternativa sätt att finansiera och organisera transportinfrastrukturen aktualiserats både i Sverige och utomlands. Skälen är bland annat att man har sett ökade behov av satsningar på infrastruktur, samtidigt som de tillgängliga offentliga medlen är knappa.

2.3.2 *Redovisning av infrastrukturanläggningar*

Infrastrukturanläggningar som öppnats för trafik redovisas som tillgång i Trafikverkets balansräkning. Anläggningarna skrivs därefter årligen av med ett fast belopp beroende på tillgångarnas ekonomiska och tekniska livslängd, så kallad rak avskrivning. Avskrivningarna redovisas som en kostnad i Trafikverkets resultaträkning. Sedan år 2008 avskrivs anläggningar för järnväg på mellan 5 och 120 år, och väganläggningar avskrivs på 40 år.

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag anges bland annat att myndigheten ska redovisa en indelning av verksamheten samt dess prestationer, kostnader och intäkter. Men eftersom den ekonomiska redovisningen och annan datainsamling inom Trafikverket

¹¹ Bet. 2010/11: KU14.

ännu inte har hunnit anpassas till denna indelning är möjligheten till rapportering av verksamhetens resultat utifrån en sådan indelning begränsad. Återrapporteringen av verksamhetsvolym utgår därför i huvudsak från verksamhetens finansiering.

2.4 Vem gör vad inom infrastrukturen?

Den 1 april år 2010 inrättades myndigheterna Trafikverket och Trafikanalys samtidigt som myndigheterna Banverket, Vägverket och SIKa avvecklades. Trafikverksutredningen, som föregick myndighetsreformen, menade att reformen, för att bli lyckosam förutsatte en starkare styrning med bland annat ett förstärkt regeringskansli och en ny utvärderingsfunktion som kan bistå regeringen och riksdagen med utvärderingar på såväl objektsnivå som systemnivå.¹² Den föreslagna interna förstärkningen av Regeringskansliet, som enligt förslaget borde utgöras av omkring 10 extra medarbetare för att öka möjligheterna att ta emot och granska underlag från myndighetsnivån, genomfördes inte. Däremot inrättades en utvärderingsfunktion i och med bildandet av den nya myndigheten Trafikanalys.

Planeringen av den statliga infrastrukturen är indelad i två delar. En ekonomisk, långsiktig planering och en fysisk planering där de enskilda åtgärderna eller projekten planeras mer i detalj.

Den långsiktiga planeringen är trafikslagsövergripande och resulterar i en nationell plan och länsplaner för utveckling och underhåll av den statliga infrastrukturen. Trafikverket är ansvarigt för att ta fram förslaget till nationell plan.¹³ Förslagen till länsplaner tas fram av regionala länsplaneupprättare som kan vara länsstyrelser, kommunala självstyrelseorgan eller regionförbund.¹⁴

Regeringen lämnar direktiv och förutsättningar till Trafikverket och övriga planeringsansvariga inför arbetet med planeringen, samt fastställer sedan den slutliga nationella planen¹⁵ och de ekonomiska ramarna för länsplanerna. Förutsättningar i direktiven, som övergripande mål och riktlinjer samt de finansiella ramarna, beslutas av riksdagen.

¹² SOU 2009:31.

¹³ 1§ Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

¹⁴ 1§ Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

¹⁵ 9§ Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

Trafikanalys har uppdraget att förse myndigheter, i första hand Regeringskansliet, med kunskapsunderlag i form av granskningar av beslutsunderlag samt utvärderingar och analyser av olika åtgärders effekter och genomförande. Utgångspunkten för detta arbete är det transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.¹⁶

Trafikverket ansvarar för genomförandet av planerna¹⁷, såväl den nationella som de regionala länsplanerna, och blir årligen tilldelat anslag och låneramar för detta via regeringens regleringsbrev.

Inför genomförandet behöver de föreslagna projekten planeras mer i detalj. Det sker i den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar och regleras i väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Trafikverket är en dominerande aktör på anläggningsmarknaden och upphandlar årligen varor och tjänster för cirka 40 miljarder kronor. Detta innebär att Trafikverket påverkar marknadens funktionssätt och därmed dess prisbild.

2.4.1 Ökat regionalt inflytande i planeringen

De regionala intressena har på senare år kommit alltmer i fokus i infrastrukturplaneringen. Regeringen låter de regionala aktörernas synpunkter genomsyra åtgärdsplaneringen i högre grad än tidigare. I infrastrukturproposition år 2008 aviserade regeringen att trafikverken skulle få i uppdrag att mer systematiskt söka medfinansiering från externa intressenter – kommuner, landsting och företag, exempelvis genom så kallad trängselskatt och brukaravgifter. Avsikten var att en ökad frivillig medfinansiering skulle leda till att den totala volymen av investeringsåtgärder i statlig infrastruktur kunde utökas, och att medfinansiering skulle bidra till ökad samordning och regional förankring. I infrastrukturpropositionen år 2012 upprepar regeringen bedömningen att medfinansiering kan vara ett bra sätt att åstadkomma effektiva lösningar i transportsystemet. För att undvika att spelreglerna ändras och att kommuner och landsting ska känna sig tvingade att bidra till statliga investeringar, ska dock Trafikverket inte längre aktivt söka medfinansiering. Regeringen skriver att ”som huvudregel bör initiativ till medfinansiering komma från den medfinansierande parten”.¹⁸

¹⁶ 1§ Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

¹⁷ 1§ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁸ Prop. 2012/13:25.

2.4.2 Nytt planeringssystem ska implementeras

Ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur träder i kraft den 1 januari år 2013. Den ekonomiska planeringen kommer att ske enligt det nya systemet från och med år 2014. Det nya systemet innebär att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur sker i en sammanhållen planeringsprocess i stället för som i dag i flera steg. I det nya systemet görs också en förberedande studie inom ramen för den långsiktiga ekonomiska planeringen. Det nya systemet innebär även förenklade förfaranden på flera områden i planeringssystemet och att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vissa vägar och järnvägar enligt 17 kap. miljöbalken avskaffas. Dessutom kommer bygglov att krävas i färre fall och fastighetsägare ska få större möjligheter att få sin fastighet inlöst tidigare i planeringsprocessen.

Syftet med lagändringarna för den fysiska planeringen är att förkorta ledtiderna i processen och göra den mer effektiv. Trafikverket har utformat en vägledning kring hur övergången till den nya lagstiftningen ska ske för nu pågående projekt.

Den nya modellen för den ekonomiska planeringen innebär en årlig uppdatering och möjlighet att ändra i regeringens planbeslut när ny information kommer fram eller när projekt blir fördröjda. De långsiktiga åtgärdsplanerna, som fortfarande ska gälla för en period om tio år, följs därmed upp genom årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras med hänsyn till anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge.

Som underlag för de årliga besluten ska Trafikverket lämna förslag till regeringen om genomförande av infrastrukturåtgärder de följande sex åren. Förslaget ska vara indelat i en del som avser de närmast följande tre åren (år 1–3) och som består av projekt som är färdiga att byggstarta och en del som avser projekt som bedöms kunna byggstarta de därpå följande tre åren (år 4–6). Trafikverket ska dessutom årligen lämna förslag till regeringen på projekt som verket anser att regeringen bör tillåtlighetspröva.

2.5 Transportpolitiska mål och principer

De transportpolitiska målen är en utgångspunkt för den statliga styrningen inom transportområdet. Riksdagen och regeringen har också slagit fast ett antal principer som ska gälla för infrastrukturplaneringen. Riksrevisionen har utgått från de transportpolitiska målen och dessa planeringsprinciper i granskningen, och använt dem som bedömningskriterier.

2.5.1 Mål för transportpolitiken

Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Det övergripande målet specificeras sedan i ett funktionsmål respektive ett hänsynsmål. Dessa anger att transportsystemet ska medverka till att alla medborgare ges grundläggande tillgänglighet till resor och transporter, och att detta ska ske på ett sätt som främjar säkerhet, miljö och hälsa.¹⁹ Regeringen har i budgetpropositionen för år 2013 föreslagit en justering av hänsynsmålet för att förtydliga den koppling som finns mellan de transportpolitiska målen och det övergripande generationsmålet för miljö.²⁰

2.5.2 Viktiga principer för genomförandet av politiken

Transportpolitiska principer

Riksdagen och regeringen har vid upprepade tillfällen ställt sig bakom fem transportpolitiska principer som ska vara vägledande för planeringen.²¹ Principerna syftar sammantaget till att säkerställa ett användarperspektiv i planeringen. Principerna anges exempelvis i regeringens senaste infrastrukturproposition²² och lyder som följer.

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader²³ ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Den femte och sista principen ovan kallas också för *marginalkostnadsprincipen*. Den är något av en nyckelprincip för att de övriga principerna ska kunna vara giltiga. Kostnaden för att genomföra en resa eller en transport har betydelse för efterfrågan. Principen om marginalkostnadsprissättning säger att trafiken ska

¹⁹ Prop. 2008/09:93, s. 14, 16 och 30, bet. 2008/09:TU14, s. 1, rskr. 2008/09:257.

²⁰ Prop. 2012/13:1.

²¹ Exempelvis prop. 1987/88:50 och prop. 2005/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308.

²² Prop. 2012/13:25.

²³ Med samhällsekonomiska kostnader avses de totala kostnaderna som uppstår till följd av trafiken, det vill säga dels de privatekonomiska som exempelvis kostnaden för att köra bil, och dels externa kostnader som slitage, buller, miljöeffekter och olyckor.

prissätts utifrån dess samhällsekonomiska kostnader. Det innebär att även de konsekvenser, eller så kallade externa effekter, som trafiken ger upphov till i termer av buller, slitage och utsläpp med mera, ska värderas och ingå i prissättningen. Denna princip har varit framträdande i svensk transportpolitik i snart 50 års tid.

Marginalkostnadsprincipen är också en central byggsten för den svenska transportpolitiken i övrigt – exempelvis för att transportkonsumenterna ska ha en valfrihet i hur de ordnar sina transporter, utan att detta går ut över andras välfärd, och för att såväl samverkan som en effektiv konkurrens mellan transportslagen ska främjas. För att uppnå detta krävs att transportererna är rätt prissatta, så att konsumenterna i sina val även tar hänsyn till de externa effekterna.

Fyrstegsprincipen

Planering i infrastruktursektorn har sedan lång tid haft fokus på nyinvesteringar. Fyrstegsprincipen, som återges i tabell 2 nedan, har vuxit fram ur en strävan efter att undersöka om det finns billigare och bättre sätt att hantera brister i transportsystemet än att bygga nya vägar eller järnvägar.

Tabell 2. Analysstegen enligt fyrstegsprincipen.

1. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.	Omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur.	Omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.	Omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel trafik-säkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.	Omfattar nyinvesteringar och ombyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar.

Källa: Proposition 2011/12:118

De två första stegen inrymmer merparten av alla de generella styrmedel som statsmakterna har till sitt förfogande. Endast regeringen och i slutänden riksdagen har emellertid möjlighet att fatta beslut om viktiga styrmedel inom dessa steg, till exempel nya skatter. Detta utesluter inte att andra instanser kan utreda och föreslå sådana åtgärder.

Trafikverket tar för närvarande fram en handledning för val av åtgärder inom ramen för fyrstegsprincipen för det kommande planeringsarbetet.²⁴ Man har valt att avgränsa sig till de styrmedel myndigheten har rådighet över. Som ett alternativ till större nyinvesteringar föreslås lokala kapacitetsanpassningar eller förändringar av trafikregler etc. Utbytbarheten mellan investeringar och drift och underhåll och kommunikationen mellan Trafikverket och berörda kommuner och regioner tas upp som en del av arbetet inom ramen för fyrstegsprincipen.

Principer om transparenta underlag och prioriteringsgrunder för investeringsbesluten

För att kunna prioritera mellan olika åtgärder är det viktigt med *tydliga* och *transparenta* beslutsunderlag som visar på nyttor och kostnader för åtgärder och hur de ska prioriteras och motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder. Betydelsen av detta inom infrastrukturuområdet har lyfts fram vid ett flertal tillfällen av riksdagen och regeringen.²⁵

Riksdagen och regeringen har slagit fast att prioriteringen av infrastrukturåtgärder i den långsiktiga planeringen ska göras med hänsyn till åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet och den effekt de har på de transportpolitiska målen. Samhällsekonomiska analyser ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar.²⁶ Trafikutskottet betonade i samband med behandlingen av infrastrukturpropositionen år 2008 att en förutsättning för att analyserna ska kunna användas är att de utgår från ”relevanta förutsättningar och att kalkylerna och analyserna är jämförbara”.²⁷

Trafikutskottet anser också att samlade effektbedömningar bör genomföras. En samlad effektbedömning kompletterar den samhällsekonomiska kalkylen och ger en vidare bild. Den samlade effektbedömningen bör enligt Trafikutskottet ge en rättvisande bild av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till, möjliggöra sakliga jämförelser mellan olika alternativ, vara öppen med sina förutsättningar och begränsningar, innehålla relevanta känslighetsanalyser och vara tydligt och klart dokumenterad.²⁸

²⁴ Trafikverket (2012e).

²⁵ Se t.ex. prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126 och prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

²⁶ Se t.ex. prop. 1987/88:50, bil. 1, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:297 och prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

²⁷ Prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

²⁸ Bet. 2008/09:TU2.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021*²⁹ underströk Trafikutskottet det som regeringen framfört om att samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade

objekt som på övriga objekt, och att förekomsten av medfinansiering inte ska påverka prioriteringen.³⁰

Trafikutskottets uttalande är en viktig bedömningsgrund för granskning av hur myndigheterna beskriver infrastrukturprojekten i beslutsunderlagen och i rapportering till regeringen, samt av hur regeringen i sin tur beskriver åtgärderna i sin rapportering till riksdagen. Trafikutskottet har även tidigare uttalat sig om att regeringen ska återrapportera till riksdagen i vilken grad insatta resurser i infrastruktur har bidragit till att uppfylla fastlagda mål.³¹

Principer för redovisning

Regeringen har deklarerat att den ekonomiska styrningen i statlig verksamhet måste skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar, samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.³² Regeringen har även i infrastrukturpropositionen år 2008 uttryckt en ambition att förbättra den ekonomiska styrningen och stärka kostnadskontrollen av investeringsprojekt. Riksdagen framhåller i sitt betänkande att de senaste årens tilltagande eftersläpningar i genomförandet av infrastrukturplanerna har urholkat statens förtroende på detta område och att det nu är viktigt att återställa statens anseende.³³ I betänkandet till propositionen instämde Trafikutskottet även i regeringens bedömning att anläggningsbranschens produktivitetsutveckling varit bristfällig och att staten som en stor beställare bör bidra till att vända den utvecklingen.³⁴ Förordningen (2010:605) om årsredovisning och budgetunderlag ställer också krav på att en myndighets årsredovisning bland annat ska ge en rättvisande bild av verksamhetens kostnader.³⁵

²⁹ Skr. 2009/10:197.

³⁰ Bet.2009/10:TU24.

³¹ Bet. 2003/04:TU10 s. 80.

³² Prop. 1999/00:1.

³³ Bet. 2008/09:TU2 s. 75.

³⁴ Bet. 2008/09:TU2 s. 76.

³⁵ 2 kap. 6 § Förordningen (2010:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

2.6 Kopplingar mellan transportpolitiska mål och andra mål

En väl fungerade transportinfrastruktur och goda transportmöjligheter är viktigt för hela samhället. De åtgärder som genomförs inom sektorn får därmed konsekvenser för många. Utvecklingen inom sektorn och storleken på de satsningar som görs har också tydliga kopplingar till andra sektorer och samhällsmål. I det här avsnittet beskrivs två viktiga sådana kopplingar: kopplingen till utmaningar på klimatområdet och till de offentliga finanserna.

2.6.1 Utmaningar på grund av klimatpolitiken

Utvecklingen i transportsektorn har tydliga kopplingar till utmaningarna inom klimatområdet då transportsektorn står för en stor andel av utsläppen av växthusgaser. Denna koppling syns också i de transportpolitiska målen. Det finns ett hänsynsmål som säger att ”transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa”.³⁶

Regeringens klimat- och energimål till år 2020 anges i två propositioner från år 2009³⁷ som antogs av riksdagen i juni samma år. Målen är följande:

- 40 procent minskning av klimatutsläppen jämfört med år 1990 för den icke handlande sektorn där transportsektorn ingår (exkl. flyget).
- Minst 50 procent förnybar energi.
- 20 procent effektivare energianvändning.
- Minst 10 procent förnybar energi i transportsektorn.

Regeringen presenterar också en vision för år 2050 som innebär att Sverige då har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. För att nå denna vision avser regeringen bland annat att stegvis öka energieffektiviteten i transportsystemet och som mål förslås att Sverige år 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

Målen om minskningar av utsläppen är således sektorsövergripande. Målen utgår därmed från synsättet att de åtgärder som är mest kostnadseffektiva, det vill säga ger mest utsläppsreduktion för minst kostnad, ska genomföras först. Åtgärds kostnaden i olika sektorer blir således avgörande för hur mycket de olika sektorerna ska bidra till måluppfyllelsen.

³⁶ Detta är den justerade formuleringen av målet som regeringen uttrycker i budgetpropositionen för år 2013, prop. 2012/13:1.

³⁷ Prop. 2008/09:162 och prop. 2008/09:163.

Visionen för år 2050 innebär dock att alla sektorer måste ner till utsläppsnivåer nära noll, åtminstone om alla utsläppsminskningar ska ske i Sverige. Naturvårdsverket har i uppdrag att analysera hur visionen kan uppnås, hur olika sektorer kan bidra för att nå visionen och hur mycket av utsläppsminskningarna som ska ske i Sverige.³⁸

Trafikverket har tolkat målet om att fordonsflottan ska vara fossiloberoende till år 2030 som att användningen av fossil energi till vägtransporter bör vara åtminstone 80 procent lägre jämfört med år 2004. För att uppnå detta mål krävs enligt Trafikverket en kombination av ett transportsnålt samhälle och tekniska åtgärder. Detta innebär i sin tur att biltrafiken måste minska med cirka 20 procent till år 2030 och att lastbilstrafiken inte får öka, jämfört med år 2004.

2.6.2 *Utmaningar för statsbudgeten*

Omfattningen av statens investeringar i åtgärder för transportinfrastruktur innebär även mer långsiktiga utmaningar för statsbudgeten. Enligt Finanspolitiska rådet är den offentliga sektorns kapitalstock en viktig komponent när den offentliga sektorns förmögenhetsställning och finanspolitikens hållbarhet ska bedömas. Samtidigt noterar rådet att kunskapen är dålig om hur den offentliga kapitalstocken utvecklas och att vi vet mycket lite om huruvida inriktningen på investeringarna inklusive avvägningen mellan underhåll och nyinvesteringar är samhällsekonomiskt gynnsam.³⁹

Investeringar i infrastruktur är som regel långsiktiga satsningar och har därför stor betydelse både för resenärer och för transportkapacitet. För staten innebär investeringarna åtaganden för drift och underhåll. Storleken på åtagandena innebär också att de blir av väsentlig betydelse för budget- och stabiliseringspolitiken.

³⁸ Naturvårdsverket (2012).

³⁹ Finanspolitiska rådet (2009) och Finanspolitiska rådet (2012).

3 Riksrevisionens analys och bedömning

Riksrevisionen har samlat in en stor mängd information under denna slutgranskning. Informationen har legat till grund för Riksrevisionens analys tillsammans med information som framkommit under tidigare genomförda granskningar inom granskningsstrategin. De iakttagelser som Riksrevisionen samlat har gjort, presenteras i sin helhet i den andra delen av denna rapport.

3.1 Utgångspunkter för Riksrevisionens analys

Regeringen har att följa de transportpolitiska principerna i sitt arbete med att genomföra politiken i riktning mot de transportpolitiska målen. Riksrevisionen har operationaliserat dessa principer och mål till nyckelfaktorer för vad som behöver fungera för att processen kring val av infrastrukturåtgärder och genomförande av dessa ska bli effektivt. Nyckelfaktorerna har använts som bedömningskriterier för granskningens iakttagelser.

Åtgärdsgenerering

För en effektiv hushållning med statliga medel och en god utväxling per satsad krona är det viktigt att alla relevanta åtgärder finns med i bilden när tänkbara lösningar diskuteras. Annars är risken uppenbar att man endast ser lösningar som man tidigare har använt och att drivkrafterna för att bygga nytt är så stora att kostnadseffektiva enklare åtgärder inte övervägs. Principer som trafikslagsövergripande planering och fyrstegsprincipen spelar en viktig roll för att få till en bra åtgärdsgenerering.

Beslutsunderlag

Riksdagen är mycket tydlig med att det krävs transparenta och tydliga underlag av god kvalitet för beslut om infrastruktursatsningar. Detta är viktigt för att kunna ta rätt beslut och för ett effektivt genomförande av åtgärder. God kvalitet tolkar Riksrevisionen som att resultaten som presenteras i beslutsunderlagen ska bygga på så aktuell och gedigen kunskap som möjligt. Begreppet transparens tolkar Riksrevisionen som att förutsättningar ska redovisas tydligt, och att också osäkerheter som föreligger i resultaten ska redovisas tydligt.

Beslut och beslutsmotiveringar

De valda åtgärderna ska kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra åtgärder. Politiker ska ha frihet att fatta politiska beslut och de ska kunna göra andra avvägningar än vad underlagen visar på. Detta omfattar dels prioriteringen mellan olika transportpolitiska mål, men också avvägningar relativt andra politikområden. Riksrevisionen anser att motiven för besluten bör vara transparenta, att det bör vara tydligt redovisat på vilka grunder besluten tas och vilka effekter de förväntas få. Detta är viktigt för medborgarnas och riksdagens insyn och för ett effektivt genomförande av åtgärder. Det underlag som tas fram av Trafikverket måste också på ett transparent och objektivt sätt belysa de samlade konsekvenserna av att genomföra en investering.

Förutsättningar för genomförande

När åtgärderna väl är beslutade är det viktigt att samhället får så mycket som möjligt för pengarna. Det kräver att åtgärderna eller projekten genomförs på ett effektivt sätt. Det behövs således effektiva styrmedel som skapar förutsättningar för att hålla projektens budget och tidplan, och för att de genomförda åtgärderna ska kunna leverera den nytta som har utlovats.

Uppföljning och lärande

Uppföljning är ett självklart inslag i en effektiv verksamhet. Om ingen uppföljning finns eller om uppföljningen är svag, finns inte möjlighet att avgöra vad som fungerar bra och vad som inte fungerar. Då är förutsättningarna för lärande och förbättringar små. En god uppföljning är därför ett viktigt underlag för en effektiv styrning av verksamheten. För en upphandlande myndighet är uppföljningen ett viktigt redskap för att upprätthålla och utveckla sin beställarkompetens. Uppföljning är också viktigt som underlag för riksdagens strategiska ställningstaganden.

3.2 Sammanfattande problembild

Den ökande transportvolymen och de krav den ställer på infrastrukturen i form av underhåll och investeringar, som redovisas i kapitel 2, binder ökade offentliga medel. Detta ställer ökade krav på effektiv användning av resurserna. Det här avsnittet redogör för den sammanfattande problembild som Riksrevisionen har identifierat.

Fyrstegsprincipen och principen om marginalkostnadsprissättning följs inte

Riksrevisionen kan konstatera att åtgärdsgenereringen inte fungerar tillfredsställande i enlighet med de uppställda principerna som ska vägleda arbetet. Regeringen har hittills begränsat tillämpningen av fyrstegsprincipen. Relevanta styrmedelsanalyser görs inte i ett inledande analyskedje. Innan analysarbetet har påbörjats pekar regeringen i relativt stor omfattning ut enskilda investeringsobjekt som ska ingå i den slutliga åtgärdsplanen.

För prissättning av transporter finns det sedan länge ett känt glapp mellan principen om att transporter ska prissättas utifrån deras kortsiktiga samhällsekonomiska kostnader och den faktiska prissättningen i transportsektorn. Detta innebär att trafiken i stor utsträckning är underprissatt och inte tar hänsyn till kända samhällsekonomiska kostnader. Efterfrågan på transporter ligger därmed på en för hög nivå och fördelas skevt relativt vad som skulle vara effektivt. Osäkerheten kring storleken på externa effekter som innebär samhällskostnader är dock stor. Det finns i och med detta en risk att de åtgärder som finns med i underlagen och sedermera väljs inte är de mest effektiva. Andra åtgärder skulle kunna ge mer nytta och måluppfyllelse för mindre pengar.

Riksrevisionen bedömer att varken Trafikverkets metod för åtgärdsval eller det nya planeringssystemet löser problemen så länge en samhällsekonomiskt effektiv användning av styrmedel inte analyseras som ett första steg. Dessutom måste resultatet av dessa analyser, och de politiska avvägningar som på så sätt möjliggörs, följas med till de följande analysstegen och avspeglas i beslutsunderlagen.

Kunskaps- och metodbrister påverkar beslutsunderlagens kvalitet

Riksrevisionen har studerat hur de åtgärder som finns med i beslutsunderlagen från trafikverken analyseras och redovisas. Riksrevisionen kan konstatera att beslutsunderlagen, innehåller brister och är ofullständiga, även om Trafikverket genomfört flera viktiga förbättringar. Orsaker till bristerna är vad Riksrevisionen kan bedöma dels att kunskapsluckor kvarstår (exempelvis för värdet på externa effekter och samhällseffekter av underhållsinsatser), dels att kalkylmetoderna är otillräckliga. (Successiva kalkyler löser inte nödvändigtvis problemet med kostnadsunderskattningar.)

Det finns också tecken på att Trafikverket i sitt beslutsunderlag inte beskriver alla väsentliga konsekvenser som ett beslut om en stor nyinvestering skulle innebära. Det finns i det underlag Riksrevisionen granskat i fallstudien

flera utelämnade negativa konsekvenser och det finns även ett exempel på en överskattad bedömning av en positiv konsekvens. I beslutsunderlaget till Västlänken och höghastighetsprojektet saknades beskrivningar eller riskbedömningar av sannolika tillkommande investeringar som uppgår till tiotals miljarder kronor. I den samhällsekonomiska bedömningen av höghastighetsprojektet överskattas nyttan av godstrafiken samtidigt som de negativa effekterna av intrång och av att biljettpriserna på höghastighetståg sannolikt blir högre än på andra tåg utelämnas.

När regeringen sedan fattar beslut om åtgärder kan Riksrevisionen konstatera att regeringen som regel inte alls motiverar de avsteg den gör från beslutsunderlagen, eller lämnar motsägelsefulla och i viss mån missvisande motiv i skrivelsen till riksdagen. Till exempel hävdade regeringen i beslutet som gällde Västlänken en bättre uppfyllelse av de transportpolitiska målen, utan att nämna att det också innebar en kraftig försämring av uppfyllelsen av det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet.

I den fysiska planeringen måste olika motstridiga/alternativskiljande intressen som rör t.ex. riksintressen eller andra miljöfrågor avvägas innan Trafikverket fastställer arbetsplan eller järnvägsplan. Brister i Trafikverkets planeringsunderlag och i samrådsprocessen mellan Trafikverket, länsstyrelsen och sektorsmyndigheterna samt oklarheter kring roll- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna innebär dock risk för att en effektiv hantering av de statliga intressena inte har kunnat säkerställas. Det faktum att varken Trafikverket eller länsstyrelsen genomför någon systematisk uppföljning innebär att även regeringen har begränsad kunskap (om effektsamband) och hur väl de åtgärder och lösningar som genomförs fungerar.

Svårt att ta fram komplexa underlag under stark tidspress

En annan faktor som inverkar negativt på underlagets kvalitet är att regeringen inte ger Trafikverket tid att ta fram fullödiga beslutsunderlag, och efterfrågar inte heller detta inför sina beslut. Riksrevisionen har konstaterat att åtgärdsplaneringen som ledde fram till den nationella planen för perioden 2010–2021 skedde under tidspress, vilket fick negativa konsekvenser för beslutsunderlagen. Exempelvis fick utredningsarbetet påbörjas innan förutsättningarna var låsta, metodutvecklingsarbetet pågick parallellt med den praktiska metodtillämpningen, och flera av de successiva kalkyler som togs fram genomfördes under stor hast och inte alltid med högsta kvalitet.

Efter det att den nuvarande nationella transportplanen för perioden 2010–2021 beslutats fick Trafikverket i mars år 2011 i uppdrag att utreda behovet av ökad

kapacitet i det svenska järnvägssystemet⁴⁰, ett uppdrag som sedan utvidgades till att även inkludera övriga trafikslag. Detta omfattande uppdrag har resulterat i ett stort antal rapporter. Men även detta uppdrag har genomförts under tidspress. En effekt av den korta utredningstiden är enligt Trafikverket exempelvis att de samhällsekonomiska analyser som Regeringskansliet hade efterfrågat inte hanns med enligt den sedvanliga analysmetoden. Istället gjordes så kallade expertbedömningar. På ett område där effektsambanden är mycket komplexa är den typen av expertbedömningar enligt Rikrevisionen behäftade med stora osäkerheter, något som bör framgå tydligt av underlaget. Även kostnadsberäkningarna i kapacitetsuppdraget gjordes mycket förenklat och inte med den successiva kalkylmetoden som normalt sett bör användas.⁴¹

En ny åtgärdsplanering pågår för tillfället med ännu kortare tid för genomförande än tidigare. Rikrevisionen kan konstatera att Trafikverket återigen kommer att behöva genomföra en stor del av planarbetet innan direktiven finns framme och att tiden för att förankra planförslagen kommer att vara kort.

Risk för fortsatta fördyringar

Sammantaget medför de osäkerheter och brister som Rikrevisionen konstaterar att regeringen och även riksdagen riskerar att få missvisande information om vilka åtgärder som är effektiva och vilken medelstilleddelning som är effektiv. Detta innebär i sin tur en risk för att de transportpolitiska målen inte nås på ett så effektivt sätt som möjligt. Ett exempel kan vara regeringens historiska satsning på järnvägsunderhåll. Det beslutet bygger på ett underlag där den samhällsekonomiska nyttan inte kunnat beräknas, och som utgår från en efterfrågan på kapacitet som skulle kunna vara betydligt lägre om trafiken varit rätt prissatt.

Stora fördyringar av infrastrukturprojekt har varit frekventa. Rikrevisionen kunde bland annat i granskningen av Botniabanan konstatera stora kostnadsökningar, och att behovet av tilläggsinvesteringar underskattats. Uppföljningen i denna slutrapport indikerar att dessa problem kvarstår. Ett exempel är beslutet om Västlänken, där stora nödvändiga tilläggsinvesteringar saknas i underlagen. Det innebär att framtida beslutsfattareshandlingsfrihet begränsas eftersom de antingen måste besluta om dessa tillägg till stora kostnader, alternativt får acceptera att genomförda investeringar inte fungerar som avsett. Detta har naturligtvis också en kostnad. Enligt Rikrevisionen uppgår de icke beaktade följdinvesteringarna för Västlänken till 20–35 miljarder kronor.

⁴⁰ Regeringen (2011a).

⁴¹ Intervju Trafikverket 2012-06-04.

Liknande brister i systemsynen återkommer enligt Riksrevisionen i underlagen för satsningar på höghastighetsbanor.⁴² Riksrevisionen har särskilt granskat hur dessa banor ska ansluta till det konventionella järnvägssystemet i Stockholmsområdet och bedömer att kompletterande investeringar för att rymma den tänkta trafiken sannolikt krävs. Kostnaden för dessa, enligt Riksrevisionen sannolikt nödvändiga, kompletterande investeringar är enligt indikativa kostnadsbedömningar minst 10 miljarder kronor. Riksrevisionen bedömer det som troligt att höghastighetsbanor skapar ett behov av kompletterande investeringar även i andra delar av järnvägssystemet. Det saknas information om kompletterande investeringar som är nödvändiga eller riskerar att bli nödvändiga i det underlag om höghastighetsbanor som Trafikverket har tagit fram i kapacitetsutredningen.

Riksrevisionen kan också konstatera att det finns brister i förutsättningarna för ett effektivt genomförande av åtgärderna. Riksrevisionen bedömer att den metod för kostnadskalkylering, successivmetoden, som Trafikverket använt sedan myndigheten bildades, kan ge förutsättningar för ett förbättrat underlag för budgetkontroll och riskhantering i genomförandet av åtgärderna. Samtidigt har Riksrevisionen sett indikationer på att metoden inte tillämpas som avsett och att metoden i sig inte är tillräcklig för att motverka fortsatta fördyrningar av infrastrukturprojekt.

Vad gäller regeringens styrning har flera förbättringar skett. En avvikelsehantering som ger bättre grepp om budgetförändringar, och ett styrramverk för drift- och underhållsverksamheten är under utveckling.

Trafikverket har inrättat en organisation med uppgift att förbättra både mätning av produktiviteten och produktiviteten i sig. Det är dock oklart vilka effekter dessa förbättringar medför.

Enligt Riksrevisionen har Trafikverket och regeringen valt en riskfylld upphandlingsstrategi när man nu planerar för en kraftig ökning av andelen totalentreprenader utan direkta empiriska belägg för att en sådan satsning skulle främja produktiviteten. Förutsättningar för att en sådan strategi ska bli framgångsrik är att man har en god beställarkompetens och kontroll över vad utförarna gör. Bristen på uppföljning och lärande som kunnat konstateras i Riksrevisionens granskningar är en klar varningssignal som regeringen och Trafikverket bör ta på största allvar.

⁴² Höghastighetsbanor är en omfattande utbyggnad av banor för höghastighetståg i Sverige, från Stockholm till Göteborg samt från Jönköping vidare ner till Skåne. Projektet är ännu inte beslutat, men regeringen har tagit beslut om att påbörja utbyggnaden av två delsträckor som kan komma att ingå i ett framtida höghastighetsnät.

Det återstår också mycket arbete hos Trafikverket med att systematiskt samla in och hantera nödvändiga data för att utveckla beslutsunderlagen och genomförandet av drift-, underhålls- och investeringsverksamheten. Riksrevisionen ser en fortsatt risk för att infrastrukturåtgärder inte genomförs på ett effektivt sätt. Detta kan leda till att de blir dyrare, försenade eller inte ger de nyttor som förväntas.

Uppföljningen brister – ett problem som generar andra problem

Riksrevisionen kan konstatera att positiva initiativ tagits till uppföljning, analys och lärande av såväl Trafikverket som regeringen. Sammantaget är dock bedömningen att uppföljningen på olika nivåer fortfarande brister och att avsaknaden av nödvändiga data för uppföljning i flera fall är en orsak till dessa brister. Det saknas också centrala system där informationen lagras. Detta är dock inte den enda orsaken till brister i uppföljningen. Det verkar också finnas ett bristande intresse och få incitament för uppföljning och lärande inom statens arbete med att utveckla och underhålla infrastrukturen.

Det verkar också finnas bristande intresse och incitament för långsiktiga frågor. Den uppföljning som görs, såväl från regering som från Trafikverket, syftar främst till att bevaka att de statliga anslagen inte överskrids och att kortsiktiga budgetmål nås. Det finns dock exempel på nyligen tagna initiativ för att förbättra rapporteringen och möjligheten till uppföljning vad gäller drift och underhållsverksamheten både i det korta och det långa perspektivet. Arbetet påbörjades 2012 och kommer att fortsätta under kommande treårsperiod.⁴³

Bristen på uppföljning är ett viktigt problem som iakttagits i granskningen. Bristande uppföljning är enligt Riksrevisionen en orsak till flera av andra problem och iakttagelser. Det är därför av stor vikt att analysera orsaker till den bristande uppföljningen.

En grundläggande orsak till bristen på uppföljning är brist på data. Dock kan Riksrevisionen inte se detta som den huvudsakliga orsaken, då den bristande uppföljningen varit känd så länge att om den enbart berott på dataproblem så skulle dessa rimligtvis i stora drag vara åtgärdade vid det här laget.

En annan möjlig orsak till den bristande uppföljningen är att uppföljning kostar tid och pengar. Detta gäller såväl Regeringskansliet som Trafikverket. För att uppföljning ska bli av måste uppföljningen prioriteras i förhållande till annan verksamhet som den konkurrerar med. Så som det historiskt har

⁴³ Synpunkt från Trafikverket vid faktagranskning av denna rapport.

sett ut inom infrastrukturektorn har uppföljning inte prioriterats. Istället har kärnverksamheten, att planera och bygga infrastruktur prioriteras högre.⁴⁴

En tredje möjlig orsak till bristerna i uppföljning är att uppföljning inte efterfrågas och används. Efterfrågan på uppföljning kan bedömas utifrån vad uppföljningen kan tänkas ge för resultat och vad detta resultat kan få för konsekvenser. Från myndigheternas sida kan finnas kortsiktiga skäl att hålla nere på uppföljningsambitionerna då det är möjligt att utfallet visar på brister i verksamheten. Även från regeringens håll kan det finnas kortsiktiga skäl att inte efterfråga en uppföljning, då en sådan kan innebära en politisk risk om uppföljningen skulle tydliggöra för väljarna att politiska beslut exempelvis inneburit högre kostnader eller andra effekter än de som framförts när beslutet fattades.

Brist på uppföljning försvårar förbättringsarbetet

Den långsiktiga planeringen och framtagandet av olika typer av beslutsunderlag har historiskt karakteriserats av att det görs en stor arbetsinsats under relativt kort tid med många inblandade. Den bild som framträder i Riksrevisionens granskning är att planeringen präglas av brist på kontinuitet eftersom verksamheten är ryckig och innehåller resurskrävande omstarter. Förutom kostsamma omstarter leder den bristande kontinuiteten till att identifierade kunskapsluckor och metodutvecklingsbehov inte omhändertas i den utsträckning som kunde ha skett om utvecklingsverksamheten prioriterats annorlunda. Bristerna i säkerställandet av ett systematiskt lärande medför att förbättringsarbetet blir lidande.

Planeringsfaserna kräver visserligen en kraftsamling, men i vilken utsträckning resurser reserveras för detta ändamål kontra annan viktig verksamhet är en prioriteringsfråga. Riksrevisionens bedömning är att Trafikverket, trots ett antal satsningar, inte har prioriterat utvecklingsinsatser i tillräcklig utsträckning. Regeringen har inte ifrågasatt denna prioritering.

Bristen på kontinuitet innebär att viktigt kunskapsunderlag, som riksdagen och regeringen i princip kräver, saknats i de senaste planeringsomgångarna. Detta gäller exempelvis analyser av godsåtgärder, och hantering av restidsnyttor för väginvesteringar i storstadsområden med trängsel och förseningar i järnvägstrafiken. Effekter som sammantaget är värda flera miljarder kronor kan inte beräknas eller blir mycket osäkra. Andra konsekvenser är att Trafikverket

⁴⁴ Denna bild bekräftas av såväl referensgruppen som vid diskussionen vid en workshop med representanter från Trafikverk, Trafikanalys, Regeringskansliet samt andra myndigheter och organisationer inom infrastrukturektorn den 2 oktober år 2012.

inför den senaste planeringsomgången och inför kapacitetsutredningen inte hann kontrollera och kvalitetssäkra indata, verktyg och riktlinjer innan de tillämpades.

Riksrevisionen bedömer att det finns en stor risk att mönstret med ryckig planering och svag uppföljning kommer att upprepas och att problemen med ofullständiga underlag kommer att bestå. Konsekvenserna av dessa brister blir enligt Riksrevisionens bedömning att det även inom överskådlig framtid kommer att vara oklart om de infrastruktursatsningar som görs på ett effektivt sätt bidrar till att de transportpolitiska målen nås.

3.3 Orsaker till problemen finns i incitamentsstrukturen

De problem som Riksrevisionen har iakttagit i denna rapport är inte okända. De är heller inte nya problem utan återkommer i granskningar och andra beskrivningar av infrastruktursektorn sedan en lång tid tillbaka, oavsett myndighetsstruktur och oavsett vilken regering som suttit vid makten. Riksrevisionen kan se ett antal grundläggande incitamentsstrukturer på olika nivåer som förklarar den redovisade problembilden. Det gäller finansieringssystemet för infrastruktursatsningar, rollfördelningen inom området och att de politiska mål som i praktiken prioriteras högst inte alltid sammanfaller med de transportpolitiska målen.

Statliga åtaganden ger lokal och regional nytta

Infrastrukturprojekt finansieras till stor del av statliga medel. De nyttor som uppstår av åtgärderna är å andra sidan till stor del av regional och lokal karaktär. Detta får naturligtvis till följd att regionala och lokala intressenter – politiker, näringsliv och medborgare – får starka incitament att argumentera för infrastrukturåtgärder i "sin" region som kan bekostas av statliga pengar. På nationell nivå måste därför åtgärderna prövas mot varandra. De samlade nyttorna och kostnaderna måste avvägas. Som grund för denna avvägning har riksdagen och regeringen bland annat uttalat att samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar ska väga tungt.

Mycket har gjorts under senare tid för att öka det regionala inflytandet i planeringsprocessen, vilket har varit ett politiskt initiativ som kommit till uttryck i de senaste propositionerna inom området.⁴⁵ Riksrevisionen kan dock se att detta ökar risken för att de regionala incitamenten kan få stor påverkan på både beslutsunderlagen för planering av infrastrukturåtgärder, och på besluten.

⁴⁵ Prop. 2011/12:118 och prop. 2012/13:25.

Ett exempel på detta är förhandlingar om lokal och regional medfinansiering som har förts fram som ett sätt att möta och hålla tillbaka kraven från olika sårintressen. Riksrevisionen har emellertid i tidigare granskningar konstaterat att medfinansieringen har andra negativa konsekvenser. Beslutsunderlagen riskerar att grumlans till följd av att icke-jämförbara värderingar av lokala eller regionala nyttor inkluderas i underlagen. Medfinansieringen kan bli ett sätt för resursstarka regioner att köpa sig förbi kön. Det medför att andra projekt än de som har högst samhällsekonomisk effektivitet kan väljas och den samlade effektiviteten i hela åtgärdsplanen riskerar att försämrans.

Riksrevisionen kan också se att medfinansiering motverkar en åtgärdsgenerering i enlighet med fyrstegsprincipen. Detta kommer av att intresset för medfinansiering är störst för nyinvesteringsprojekt. För att underlätta kommunal medfinansiering har undantag från god redovisningssed gjorts i lagen vilket också påverkar incitamentsstrukturen i riktning mot att medfinansiera nyinvesteringar. Ett annat problem i sammanhanget är att Trafikverket på regional nivå kan ha en tendens att snarare se sig som regionala företrädare gentemot staten än som statens företrädare gentemot regionerna.⁴⁶ Konsekvenserna av ett sådant förhållningssätt innebär incitament för Trafikverkets regionala organisation att överskatta behovet av investeringar i den egna regionen.

Organisation och styrning – problem i roller och ansvar

Regeringen styr med stöd av ett relativt litet regeringskansli myndigheterna via instruktioner, såväl skriftliga som muntliga. Riksrevisionen har identifierat problem och otydligheter i rollfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna, och problem med respektive parts mandat.

Det finns ett stort inslag av informell styrning mellan regeringen och Trafikverket i form av odokumenterad muntlig dialog. Den informella styrningen rör dels utformningen av konkreta regeringsuppdrag, som exempelvis åtgärdsplaneringen, dels den tertialrapportering som sker av Trafikverket till Regeringskansliet. Instruktioner via en muntlig dialog är förvisso en del av regeringens styrning, men Riksrevisionen anser att detta blir problematisk ur såväl ett transparens- som ett lärandeperspektiv när dialogen inte dokumenteras. Särskilt problematiskt blir det när dialogen utgör ett viktigt styrinstrument och innehåller kompletteringar till direktivet om vilka förutsättningar eller arbetsuppgifter som ska gälla i ett uppdrag. Så var

⁴⁶ Iakttagelse från referensgrupp samt exemplifierad i Trafikverkets faktagranskningssynpunkter till denna rapport.

fallet i åtgärdsplaneringen inför beslutet om åtgärdsplanen 2010–2021.⁴⁷ Det kan då framstå som om Trafikverket fattar egna beslut när ställningstagandet egentligen är ett resultat av regeringens informella instruktion.⁴⁸ Detta har implikationer för möjligheterna till ansvarstagande och ansvarsutkrävande på olika nivåer.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen ger Trafikverket orealistiska uppdrag, det vill säga uppdrag som inte går att genomföra på ett rimligt sätt inom den tid som ställs till förfogande, eller där kunskapsunderlaget inte finns på plats.

Trafikverket i sin tur utför uppdrag och svarar på frågor trots att man bedömt dem som för svåra eller för tidskrävande, och redovisar inte heller tydligt de svårigheter som föreligger i underlagen till regeringen. En bidragande orsak till Trafikverkets agerande kan vara en intern organisation som premierar leveranser av resultat till beställare uppåt i organisationen och till Regeringskansliet. Att vara långt ner i organisationen och säga ”nej, tyvärr, det där kan vi inte svara på”, speciellt när ett uppdrag redan har tagits emot och resultat utlovats, är svårt. Riksrevisionen kan också iaktta att Trafikverket inte sätter igång utvecklingsarbeten i tillräcklig utsträckning så att de står bättre rustade vid nästa utredningstillfälle.⁴⁹

Riksrevisionen kan även se tendenser till att Trafikverket i vissa fall också anpassar sitt underlag genom att leverera de slutsatser som verket bedömt att regeringen efterfrågar. Detta är en möjlig tolkning av de brister i beslutsunderlaget som omnämnts tidigare gällande att Trafikverket inte beskriver alla viktiga konsekvenser av infrastruktursatsningarna Västlänken och höghastighetsprojektet. Underlaget från kapacitetsutredningen och regeringens aviserade satsningar i infrastrukturpropositionen från oktober år 2012 tyder enligt Riksrevisionen på ett sådant förfarande. Trafikverket genomförde analyser för ett antal framtagna höghastighetsscenario, och föreslog sedan ett annat utbyggnadsalternativ som inte utretts i det slutliga underlaget. Detta förslag uttryckte regeringen sedan en vilja att satsa på, om än i något modifierad form.

Ett annat exempel är att regeringen tydligt pekar ut vissa åtgärder för genomförande inför åtgärdsplaneringen. Trafikverket har då gjort bedömningen att analyser av alternativa lösningar inte behöver ingå i

⁴⁷ Riksrevisionen (2011d) och intervjuer med Trafikverket 2012-06-04.

⁴⁸ Se elektronisk bilaga 4.

⁴⁹ En bild som bekräftas av såväl referensgrupp som vid diskussionen vid en workshop med representanter från Trafikverk, Trafikanalys, Regeringskansliet samt andra myndigheter och organisationer inom infrastruktursektorn den 2 oktober år 2012.

underlaget. Detta kan vara en pragmatisk prioritering för att hushålla med verkets analysresurser. Det får emellertid som konsekvens att beslutsunderlaget inte blir komplett och att regeringen inte får ett underlag som ger dem förutsättningar att ompröva sina prioriteringar och inte heller möjliggör för utomstående – riksdagen och allmänhet – att bedöma huruvida prioriteringarna är de önskvärda.

Riksrevisionen bedömer att de ovan beskrivna iakttagelserna ger problematiska konsekvenser för beslutsunderlagen. Framför allt innebär det bristande transparens och att det blir svårare att utvärdera de beslut som fattas.

Riksrevisionen kan också se problem med hur Trafikverket styr genomförandet av infrastrukturåtgärderna, i relationen mellan beställare och utförare. Trafikverket är en mycket stor beställare av entreprenader inom både investeringsverksamhet och drift- och underhållsverksamhet. Detta ställer krav på en god beställarkompetens och på att denna kompetens upprätthålls genom löpande uppföljning och lärande, eftersom beställarkompetensen inte kan utvecklas genom utförande av åtgärder i egen regi.

Riksrevisionen konstaterar att detta gör Trafikverkets och regeringens satsning på totalentreprenader riskfylld. En sådan strategiförändring ställer stora krav på beställarkompetens och uppföljning samtidigt som den valda strategin inte bygger på någon fullständig utvärdering av denna entreprenadforms för- och nackdelar. Riksrevisionen har iakttagit en bristande kontroll och uppföljning på kontraktsnivå. Det gör att beställaren hamnar i ett kunskapsunderläge gentemot entreprenören. Interna incitament inom myndigheten gör det viktigt för Trafikverkets projektledare att få till smidiga samarbeten och undvika kontraktstvister, snarare än att bestrida fakturor och följa upp om den avtalade kvaliteten har levererats.

Det är vidare oklart om Regeringskansliet har tillräcklig förmåga att styra de processer som lagts fast. Att utöva den avancerade styrning som krävs enligt fyrstegsprincipen ställer stora krav på en adekvat organisation och tillräckliga resurser i Regeringskansliet. Den tidspress som karakteriserar planeringsprocessen är en indikation på brister inom detta område. Till detta ska läggas de observationer och förslag som Trafikverksutredningen presenterade för att stärka resurserna vid Regeringskansliet. Utredningen konstaterade att tillkomsten av ett trafikslagsövergripande Trafikverk ställde högre krav på styrning av myndigheten. Det kräver i sin tur aktuella, uppdaterade kunskaper, genomförande av analyser och värdering av underlag för att riksdagens transportpolitiska mål ska kunna nås på ett effektivt sätt.

Det kan vara rationellt att inte följa principerna

Riksrevisionen kan konstatera att det finns ett antal uttalade transportpolitiska principer, som utformats för att säkerställa en effektiv användning av statens resurser inom infrastrukturen. Det kan emellertid konstateras betydande avsteg från dessa principer i det faktiska genomförandet av politiken. Styrmedelsanalyser görs inte enligt fyrstegsprincipen, och åtgärder pekas ut av regeringen och beslutas utan underlag. Det senare i strid mot såväl fyrstegsprincip som mot principer om vilket underlag som ska finnas och att samhällsekonomiska analyser ska väga tungt. Riksrevisionen gör bedömningen att skälen för denna diskrepans mellan vad som å ena sidan sägs vara viktigt och styrande och å andra sidan hur politiken bedrivs i praktiken, bottnar i att de beslutade transportpolitiska målen inte alltid överstämmer med de högst prioriterade mål som regeringen arbetar mot i verkligheten.

Ett skäl till att regeringen inte själv föreslår mer långtgående styrmedelsåtgärder eller ser till att analyser av styrmedel genomförs kan vara att detta är frågor som är känsliga. Många skulle till exempel kunna vara principiellt överens om att en höjd skatt är en kostnadseffektiv åtgärd för att få en utveckling i riktning mot andra mål som exempelvis uppställda klimatmål. Däremot kan den som föreslår en sådan skatt ställas inför många invändningar.⁵⁰ Genom att avstå från att låta genomföra analyser så slipper man också den besvärliga politiska diskussionen som analysen kan leda fram till.⁵¹ I stället kan det vara rationellt att föreslå ombyggnads- och investeringsåtgärder som uppfattas som mindre känsliga (än exempelvis höjda skatter) och mer synliga för väljarna (än exempelvis trimnings- och förbättringsåtgärder), men som har mer begränsade nyttor till högre kostnader för samhället som helhet.

Ur en regional synvinkel är det relativt uppenbart att en samhällsekonomiskt olönsam⁵² investering som betalas av statliga medel kan vara till nytta för regionen, och att det därmed finns rationella skäl för regionala aktörer att argumentera för denna investering.⁵³ Även ur en nationell synvinkel kan det vara rationellt för politiker att stå bakom en samhällsekonomiskt

⁵⁰ Se elektronisk bilaga 4.

⁵¹ Beslutet om dessa åtgärder skjuts då över på framtida beslutsfattare. Detta kan vara rationellt även i ett så kallat tekniskt-ekonomiskt perspektiv om framtida teknikutveckling gör att framtida lösningar blir billigare. Det är dock ett problem om en sådant skäl till senareläggning av åtgärder inte är transparent. Se diskussion i elektronisk bilaga 4.

⁵² Det kan vara på sin plats att understryka att Riksrevisionen utgår ifrån att det är självklart att det ska finnas utrymme för politiska beslut. Vi är medvetna om att beslutsunderlagen inte ger hela bilden och att det måste finnas möjlighet att göra en annan avvägning mellan olika mål än vad underlaget implicerar och också värdera olika konsekvenser på ett annat sätt än vad som görs i underlagen. Riksrevisionen anser dock denna typ av avsteg från underlaget måste motiveras och tydligt beskrivas.

⁵³ För en utvecklad diskussion om detta se elektronisk bilaga 5.

olönsam investering. Det kan mycket väl vara så att nettoeffekten av en samhällsekonomiskt olönsam åtgärd i kombination med det som kan uppnås genom ett paket av överenskommelser, uppfattas som det som ger störst utdelning hos väljarna.

Denna skillnad mellan vad som är rationellt ur ett strikt transportpolitiskt eller samhällsekonomiskt perspektiv och vad som är rationellt ur ett mer praktiskt politiskt perspektiv kan också förklara regeringens låsningar av åtgärdsplaneringen där specifika investeringsobjekt pekas ut för att ingå i den slutliga planen. I flera fall kan utpekandena grunda sig på att politiker offentligt föreslagit och därmed bundit sig vid en viss åtgärd för tidigt, innan det finns något underlag tillgängligt. Om det beslutsunderlag som sedan tas fram visar att åtgärden och lösningen inte är den bästa eller kostar betydligt mer, kan det vara svårt att ompröva ställningstagandet.

Ifall ett beslutsunderlag ändå tas fram och visar på mer effektiva åtgärder än de som regeringen har utpekat, är ett sätt för regeringen att hantera detta att ändå motivera beslutet i termer av transportpolitisk måluppfyllelse, trots att detta inte är de verkliga motiven. Regeringen anger som motiv till satsningen på det Västsvenska infrastrukturpaketet att det leder till en bättre transportpolitisk måluppfyllelse. Det saknas dock ett underlag som styrker en sådan bedömning. Riksrevisionen har tvärtom kunnat konstatera en kraftigt försämrad transportpolitisk måluppfyllelse. Riksrevisionen kan konstatera att motiveringar som att en samhällsekonomisk analys inte inkluderar alla nyttor är relativt flitigt använda. Sedan lyfts ofta specifika nyttor fram som faktiskt redan ingår i den samhällsekonomiska analysen.

För storstäder har argumentet länge förts fram att den utbyggnad som skett av tunnelbanan i Stockholm aldrig skulle bli samhällsekonomisk lönsam i en analys, eftersom det är så dyrt att bygga i storstäder och nyttorna är svåra att värdera. Att forskning har visat att detta förhållande inte stämmer (dagens tunnelbana blir till och med mycket lönsam i en samhällsekonomisk analys⁵⁴) har inte hindrat dessa argument för att motivera olönsamma storstadsinvesteringar.⁵⁵

⁵⁴ Regeringskansliet (2012).

⁵⁵ Se exempelvis *Vi bygger för framtiden*, debattartikel i GP 2012-09-17, <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.1067575-vi-bygger-for-framtiden->, *Är Västlänken lönsam?*, Frågor och svar om Västlänken på Trafikverkets webbplats, 2012-11-07.

3.4 Konsekvenser av problemen och bristerna i incitamentsstrukturen

Det kan finnas ett antal förklaringar till avstegen från planeringsprinciperna. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att avstegen innebär en kostnad för samhället i termer av minskad effektivitet i användningen av resurser för infrastruktur i ett flertal aspekter.

3.4.1 *Konsekvenser för genomförandet av transportpolitiken – det blir dyrare än avsett*

I och med att politiska prioriteringar sätter fyrstegsprincipen ur spel och att en effektiv användning av styrmedel inte utreds och därmed inte heller tillämpas, riskerar samhällsnyttan att få stå tillbaka. Det finns en stor risk att de åtgärder som beslutas inte är de mest effektiva. Andra åtgärder skulle kunna ge mer nytta och måluppfyllelse för mindre pengar. Men andra ord är det dyrare åtgärder än nödvändigt som genomförs.

Det bristande systemperspektivet och brister i lärande och uppföljning medför att stora kostnader för nödvändiga tilläggsinvesteringar inte framgår av underlagen eller av besluten. Detta leder till låsningar för framtida satsningar då stora belopp behöver avsättas för dessa tilläggsinvesteringar om man vill uppnå de ändamål som har satts upp för projekt som beslutats.

Om kostnadsuppgifterna i planeringen fortsätter att underskattas kommer fördyringar att vara ett stort problem även framöver. Fördyringar påverkar naturligtvis möjligheterna att få ut den nytta som antagits för genomförda satsningar och nödvändiggör också omprioriteringar av resurser som kan leda till att mer effektiva åtgärder får stå tillbaka.

3.4.2 *Risk för framtida belastning på statsfinanserna*

Enligt budgetlagen ska hög effektivitet eftersträvas i statens verksamhet och god hushållning ska iakttas. Långsiktigheten och omfattningen på infrastrukturåtgärder innebär att kvaliteten på beslutsunderlag i redovisning och budgetering är av stor vikt. Riksrevisionen kan dock konstatera att budgetering och redovisning i statens verksamhet bygger på olika principer beroende på om det gäller statsbudgeten, årsredovisningen för staten eller nationalräkenskaperna. Dessa låter sig inte heller på ett enkelt sätt jämföras. Skillnaderna i redovisningsprinciper ställer mycket stora krav på beslutsunderlag som lämnas till riksdagen, om besluten ska kunna bli rationella och långsiktigt optimala.

Finanspolitiska rådet har i flera rapporter pekat på bristen på god statistik för investeringarna och kapitalstocken i den offentliga sektorn. Riksrevisionen delar denna bedömning. Att den statliga redovisningen inte heller kan användas i beslut om investeringar i infrastruktur bidrar till en långsiktig risk för de offentliga finanserna och den ekonomiska tillväxten. Dessutom kan bristande redovisning medföra felaktiga bedömningar av underhållsbehov och i sämsta fall leda till belastningar på statsbudgeten i form av väsentligt högre underhållskostnader i framtiden till följd av uppdämda behov av underhåll. Ett för lågt underhåll i dag innebär att dagens beslutsfattare implicit in-tecknar framtida budgetutrymmen.

I regeringens senaste översyn av det finanspolitiska ramverket påpekades att brister i budget- och redovisningsystem riskerar leda till för låga investeringar eller bristande beslutsunderlag för investeringar. En arbetsgrupp på Finansdepartementet konstaterade: ”För att minska farhågorna för att ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande kan leda till för låga investeringar och till en omotiverat låg realkapitalstock, menar arbetsgruppen samtidigt att det är angeläget att redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar, särskilt vad gäller dessas utveckling över tid, förbättras i vår- och budgetpropositionerna samt i årsredovisningen för staten.”⁵⁶

Storleken på anspråken på statsbudgeten illustreras av Trafikverkets bristutredning där behovet under de kommande tio åren för att täcka reinvestering och underhåll i järnväg bedömdes uppgå till cirka 63 miljarder kronor. Behovet av löpande underhållsåtgärder bedömdes till cirka 32 miljarder kronor.

3.4.3 *Avvägningar mot klimatmålen försvåras*

De problem som Riksrevisionen har identifierat har också konsekvenser för genomförandet av klimatpolitiken. Att transporter inte prissätts utifrån marginalkostnader, utan är underprissatta, medför att efterfrågan på transporter är för hög ur ett effektivitetsperspektiv. Detta leder till att även de externa effekterna från trafiken, inklusive utsläpp av klimatgaser, är högre än vad de skulle varit vid en prissättning enligt marginalkostnadsprincipen. En förändring i riktning mot denna princip skulle således också ge ett bidrag till en utveckling mot klimatmålen, om än marginellt.

⁵⁶ Regeringskansliet (2010), s 34.

När det gäller transportsektorn är enligt nuvarande politik koldioxidskatten ett effektivt medel för att styra utsläppen av koldioxid.⁵⁷ Skattenivån är en utgångspunkt för att värdera utsläppsminskningar inom sektorn och bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att minska klimatutsläppen. Trafikverket tolkar att visionen om inga nettoutsläpp till år 2050 gäller för utsläppen i Sverige.⁵⁸ Trafikverket har också i sin tolkning av vad som krävs för att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030 gjort bedömningen att bilresandet behöver minska med cirka 20 procent.

En sådan minskning av bilresandet ligger mycket långt ifrån den utveckling som enligt Trafikverkets prognoser skulle bli fallet med nu gällande styrmedel. Det skulle kräva mycket kraftfulla åtgärder och sannolikt en kombination av många olika åtgärder, där det skulle vara särskilt viktigt med styrmedel utformade i enlighet med marginalkostnadsprincipen och fyrstegsprincipen för att göra utsläppsminskningen så kostnadseffektiv som möjligt. Vilka styrmedel som regering och riksdag kan komma att ta beslut om på sikt för att minska klimatutsläppen är dock inte känt och för att de infrastrukturåtgärder som Trafikverket föreslår inom ramen för kommande åtgärdsplaneringen ska vara kostnadseffektiva bör de vara lönsamma vid fastställd skattenivå enligt beslutad politik. Det är dock viktigt att detta förhållande kan göras transparent och tydligt för regeringen och riksdagen. Detta krävs för att regeringen och riksdagen ska få en rättvisande bild som kan ligga till grund för besluten om infrastruktursatsningar och dess konsekvenser, och möjliggöra avvägningar mot klimatpolitiken. Exempelvis kan det innebära att ge underlag för att bedöma behoven av förändringar av koldioxidskatt eller andra styrmedel om riksdagen anser att detta är motiverat. I avsaknad av styrmedelsanalyser kan Riksrevisionen inte se att den bild som förmedlas är tillräckligt transparent för att regeringen och riksdagen ska kunna göra sådana avvägningar.

3.4.4 *Bristande transparens och information*

Ett gemensamt tema för ovan beskrivna konsekvenser är att det råder en bristande transparens i beslutsunderlag. Regeringens och Trafikverkets argumentation om nödvändigheten av sina beslut brister, vilket gör att allmänheten och riksdagen inte får rättvisande information.

Bristen på relevanta styrmedelsanalyser enligt fyrstegsprincipen och bristen på analyser av marginalkostnadsprissättning innebär att det inte blir transparent

⁵⁷ Bet. 2009/10:TU24.

⁵⁸ Att hela utsläppsminskningen genomförs inom landet är ett alternativt. Ett annat alternativ är att Sverige fullt ut utnyttjar internationella marknader för koldioxidhandel för att nå målet. Naturvårdsverket har i uppdrag att utreda dessa två huvudalternativ.

vilka alternativen är till föreslagna åtgärder eller vilka merkostnader det kan innebära att föreslagna åtgärder väljs. Det innebär också att det inte blir transparent vilka kostnader det innebär att reducera klimatutsläppen inom transportsektorn eller vilka de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att reducera klimatutsläppen från transportsektorn är.

Riksrevisionen har i slutgranskningen iakttagit att problemen med bristande kostnadskontroll i hög grad kvarstår. I regeringens skrivelser och Trafikverkets remissvar på Riksrevisionens granskningar om kostnadskontroll i stora väg- respektive järnvägsprojekt hävdas däremot att problematiken inte längre är relevant sedan nya metoder med successiv kalkyl och nya arbetssätt har införts.

Bristande systemsyn, som åskådliggjordes i granskningen om Botniabanan och järnvägen längst Norrlandskusten, har i denna granskning visat sig vara ett problem som också gäller för Västlänken och sannolikt även för höghastighetsprojektet. Riksrevisionen konstaterar att två av de mest kostsamma och aktuella projekten i nuvarande åtgärdsplanering har beslutsunderlag som inte på ett transparent sätt beskriver de nödvändiga tilläggsinvesteringarna. I underlaget finns även gränsfall där en liknande beskrivning av risken för behov av tilläggsinvesteringar hade kunnat vara motiverad, eftersom behovet bedöms utifrån prognoser om framtidens trafik som bygger på förutsättningar som kan förändras. Därmed upprepas fenomenet att kostnader för tilläggsinvesteringar döljs och att dessa måste hanteras av framtida beslutsfattare.

Att regeringen och Trafikverket inte känner till, eller inte känns vid och öppet redovisar, de brister som kvarstår, innebär att riksdagen och allmänheten får missvisande information. I förlängningen innebär det att åtgärder för att komma till rätta med problemen inte vidtas. Bristande transparens i analyser och beslutsunderlag i kombination med den informella styrningen inom sektorn gör att det blir otydligt hur processen ser ut, vem som beslutat om vad och med vilket underlag. Det leder sammantaget till att besluten blir svåra att följa upp och utvärdera. Att motiven för stora satsningar dessutom ofta är mycket torftigt beskrivna försvårar uppföljningen ytterligare.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har sedan år 2009 genomfört en serie granskningar på temat Infrastruktur på nya villkor. Den centrala frågeställningen för granskningsstrategin:

- Är statens instrument för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen utformade så att de leder till en effektiv användning av resurserna?

I denna avslutande granskning är syftet att ge en samlad och fördjupad bild av de effektivitetsbrister som iakttagits i genomförda granskningar av hushållningen av statliga medel till infrastrukturens underhåll och utveckling. Syftet har också varit att analysera orsakerna till problemen och, i ljuset av genomförda och pågående förändringar inom sektorn, peka på de ytterligare förändringar som krävs för att komma till rätta med problemen. Särskilt fokus i denna slutgranskning har legat på frågan:

- Har regeringens styrning lett till en effektiv användning av resurserna för infrastruktur?

Riksrevisionens sammantagna slutsats är att det system som staten inrättat för att säkerställa en effektiv användning av resurserna för utveckling och underhåll av infrastrukturen inte uppfyller dessa krav. Enligt Riksrevisionen beror problemet inte på utformningen av styrmedel och principer, åtminstone inte i första hand. Istället beror problemen på att dessa styrmedel och principer inte tillämpas som avsett, vare sig av regering eller av Trafikverket.

4.1 Effektiva verktyg tillämpas inte som avsett

Riksrevisionens slutsats är att statens instrument för att utveckla och underhålla infrastrukturen i huvudsak är utformade så att de skulle leda till en effektiv användning av resurserna om de användes som avsett. Riksrevisionen kan dock konstatera att tillämpningen av instrumenten brister. Styrmedel och principer tillämpas inte i enlighet med intentionerna, vare sig av regeringen eller av Trafikverket, vilket minskar uppfyllelsen av de transportpolitiska målen och leder till en ineffektiv hushållning med statens resurser. Bristande incitament bidrar till detta.

Det förändringsarbete som pågår inom infrastrukturektorn med bland annat genomförd myndighetsreform, förändrat planeringssystem och nya styrmodeller ser Riksrevisionen som positivt. Det skapar bättre förutsättningar för trafikslagsövergripande planering och kan successivt kan leda till förbättringar på flera områden så som intern effektivisering, budgetkontroll och bättre förvaltning av samhällsekonomiska kalkyler. Riksrevisionens bedömning är emellertid att förändringarna däremot inte påverkar de grundläggande strukturer som motverkar en ändamålsenlig tillämpning av de principer som riksdagen fastlagt för genomförandet av transportpolitiken.

I en sektor med mycket pengar och många intressen som konkurrerar om statens satsningar är det viktigt att statens instrument för att styra verksamheten leder till en strukturerad och transparent åtgärdsvalsprocess baserad på gällande transportpolitiska principer. Det måste också säkerställas att det finns beslutsunderlag av god kvalitet. Riksrevisionens granskning har pekat på allvarliga problem med bristande planering enligt fyrstegsprincipen, incitamentsstrukturer som leder till överdrivna nyttor och underskattning av kostnader och avsaknad av systematisk uppföljning på flera områden. Riksrevisionen konstaterar vidare fortsatta brister i systemsynen i planeringen, som medför att nödvändiga tilläggsinvesteringar för att uppnå ändamålen med stora investeringsprojekt inte omfattas av beslutsunderlagen. Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen inte agerar i enlighet med fastslagna principer.

4.2 Regeringen brister i sin egen tillämpning

Regeringen har inte sett till att det gjorts analyser av styrmedel och styrmedlens möjligheter att på ett effektivt sätt åtgärda brister i transportsystemen innan överväganden om mer kostsamma om- och nybyggnationer görs. Regeringen har inte heller styrt prissättningen av transporter enligt den gällande principen att transporter ska stå för sina rörliga kostnader. Sammantaget innebär det att den mängd transporter som genomförs inte är samhällsekonomiskt effektiv och att behovet av infrastrukturåtgärder överskattas. Med andra styrmedel och en annan prissättning skulle efterfrågan på transporter påverkas och bedömningen av vilka och hur stora åtgärder som ska genomföras skulle sannolikt vara en annan.

Regeringen har minskat möjligheten för att genomföra analyser i den långsiktiga infrastrukturplaneringen som bygger på fyrstegsprincipen genom att i stor utsträckning redan i direktiven peka ut åtgärder, företrädesvis investeringar, som ska ingå i planen och därmed låsa stora delar av planeringsramen. Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen sedan

fattar beslut som avviker från underlagen, till följd av politiska bedömningar eller andra prioriteringar, utan att detta motiveras på ett transparent sätt. De motiveringar som förekommer i beslutsskrivningarna är mycket korta och allmänt hållna och ger ingen information om vilken grad av måluppfyllelse som antas, så att beslutet är möjligt att följa upp. Riksrevisionen kan dessutom konstatera att de ändringar som regeringen gör bland annat innebär en neddragning av mindre åtgärder i fyrstegsprincipens steg 2 och 3. Dessa mindre åtgärder har hög samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadseffektivitet.

Det förekommer även att beslut tas utan relevanta underlag om objektens kostnader eller samhällsekonomiska effekter, vilket helt står i strid med de direktiv och principer som regering och riksdag ställt sig bakom.

Regeringen har valt att inte stärka sin förmåga att styra processerna genom att i enlighet med Trafikverksutredningen stärka resurserna i Regeringskansliet. Detta val kan ha begränsat regeringens förmåga att effektivt styra användningen av resurserna till infrastruktur.

4.3 Regeringens styrning är inte ändamålsenlig

Regeringen har i sin styrning inte sett till att fyrstegsprincipen tillämpats som avsett. Regeringen har inte efterfrågat underlag som visar vilka effekter som kan uppnås genom prissättning och andra styrmedel och har heller inte gett Trafikverket vägledning om hur fyrstegsprincipen ska tillämpas när det gäller styrmedel som Trafikverket saknar rådighet över. Det finns också en motsägelse mellan regeringens styrning mot att främja medfinansiering och en effektiv användning av fyrstegsprincipen som inte analyserats av regeringen.

Flera viktiga förbättringar har genomförts av Trafikverket. Det är en utveckling som regeringen bidragit till genom att införa en starkare styrning av vad beslutsunderlagen ska innehålla. Det är också positivt att myndigheten Trafikanalys har fått i uppdrag att granska Trafikverkets planeringsunderlag. Det finns dock ett antal kunskapsluckor och brister kvar som inte direkt påverkas av pågående förbättringsarbete, eller där förbättringsmöjligheterna ligger relativt långt fram i tiden. Ett exempel på det senare är beslutsunderlaget för drift- och underhållssatsningar på framför allt järnväg. Där pågår ett utvecklingsarbete med syfte att bland annat ta fram nödvändiga effektsamband för åtgärders effekter, men förutsättningar för att göra effektiva avvägningar mellan åtgärder och olika nivåer av underhållssatsningarna är således ännu inte på plats.

Ett exempel på brister som inte åtgärdats är de kring anläggningskostnadsuppgifterna i underlagen. Riksrevisionen bedömer fortfarande att kostnadsuppgifterna är omgärdade av en stor risk för underskattning eftersom den införda kalkylmetodiken, även om den bättre hanterar olika projektrisker, inte löser problemen med strategisk underskattning av kostnader. Detta eftersom resultaten från den nya metodens analyser inte automatiskt tillämpas i planeringen. Riksrevisionen kan också konstatera brister i systemsynen vid stora investeringsprojekt. Det får som konsekvens att nödvändiga tilläggsinvesteringar, till en kostnad om tiotals miljarder kronor, saknas i underlagen.

Riksrevisionen kan konstatera att positiva initiativ har tagits till uppföljning, analys och lärande, men trots detta är bristande uppföljning och avsaknaden av nödvändiga data för uppföljning ett av de allra viktigaste problemen som iakttagits i granskningen. Produktivitetmätningar redovisas exempelvis ännu inte, och effektiviteten i olika upphandlingsstrategier har inte följts upp. Stora investeringar som genomförts följs inte upp i förhållande till vad som redovisades till riksdagen då beslutet om dessa investeringar togs. Det saknas system med strukturerade data för att mäta, värdera och styra framtida underhållsbehov och redovisningen av dessa behov är inte adekvat.

4.4 Risk för ineffektiva åtgärdsval och fortsatta fördyringar

Riksrevisionen bedömer att en konsekvens av ovanstående problem och brister, om de inte åtgärdas, är att det kommer fortsätta att ske många stora fördyringar av infrastrukturprojekt efter att de kommit in i de långsiktiga planerna. Ett exempel som illustrerar detta är de tilläggsinvesteringar som kommer att behövas för Västlänken, kan uppskattas uppgå till 20–35 miljarder kronor.

En annan allvarlig konsekvens är att det finns stor risk att det inte är de effektivaste åtgärderna som väljs ut och genomförs. Vissa projekt riskerar att vara onödiga eller för omfattande eftersom nyttan inte har beräknats utifrån en samhällsekonomiskt effektiv prissättning av transporter.

Bristerna får också konsekvenser för Trafikverkets verksamhet, då verkets analysresurser inte utnyttjas på ett effektivt sätt. Att transporterna inte är rätt prissatta får också konsekvenser för genomförandet av politiken inom andra politikområden, främst klimatpolitiken. Efterfrågan på transporter med högre koldioxidutsläpp, riskerar att bli högre än vid en marginalkostnadsbaserad prissättning. Framför allt gäller detta problem godstransporter. En förändring av prissättningen i riktning mot marginalkostnadstäckning skulle, förutom att bidra något till att klimatmålen uppnås, också generera tillskott till statskassan.

Riksrevisionen kan också se en risk att den bristande redovisningen av infrastrukturens tillstånd kan medföra felaktiga bedömningar av underhållsbehov och i sämsta fall leda till belastningar på statsbudgeten i form av väsentligt högre underhållskostnader i framtiden.

För medborgarna har detta viktiga implikationer. För det första innebär det att skattemedel riskerar utnyttjas på ett ineffektivt sätt. För det andra innebär brister i fördelningen av resurser att kvalitetsförsämringar kan ske av nytta och tillförlitlighet i transporterna. Mer konkret kan detta ske i form av brister i punktlighet och förlängda restider.

4.5 Missvisande information till riksdag och allmänhet

Enligt Riksrevisionen förvärras de problem och brister som konstaterats av att dessa inte är transparenta i underlag, beslut och skrivelser. Därmed är inte heller konsekvenserna av bristerna transparenta. Det anges att planeringsprinciperna är viktiga och att dessa följs, men betydande avsteg från principerna sker i praktiken.

Riksrevisionen inser svårigheterna för regeringen att i en komplex politisk verklighet agera strikt utifrån samhällsekonomiska principer. Men med de utomordentligt stora statliga resurser som står på spel och givet dagens problem med fördyringar och svag kostnadskontroll i infrastruktursatsningar måste dock ett oavvisligt krav vara att varje avsteg från samhällsekonomiskt optimala bedömningar redovisas och motiveras på ett transparent sätt. Endast på så sätt kan riksdagen och allmänheten ges förutsättningar för att göra relevanta bedömningar. Transparens underlättar också möjligheter för eventuellt ansvarsutkrävande.

Regeringen har inte sett till att riksdagen fått relevanta kunskapsunderlag om vilka åtgärder och resurser som är effektiva. I regeringens information till riksdagen anges att åtgärderna har prioriterats i enlighet med fyrstegsprincipen. Den informationen är missvisande enligt Riksrevisionen. Åtgärderna har inte analyserats utifrån principen om en samhällsekonomiskt effektiv prissättning och alla tillgängliga styrmedel har inte analyserats för respektive åtgärd. Detta viktiga avsteg från fyrstegsprincipen borde ha redovisats och motiverats.

Riksrevisionen har också konstaterat att det i dag inte finns rättvisande system för att mäta, värdera och redovisa anläggningstillgångarna och kapitalstockens utveckling. Detta innebär att regeringen och riksdagen inte

har tillgång till adekvata underlag för sina strategiska ställningstaganden. Det försvårar samtidigt bedömningen av framtida finansieringsbehov för att underhålla infrastrukturentillgångar med risker för stora framtida påfrestningar på statsbudgeten som följd. Riksrevisionen ser således en långsiktig risk för de offentliga finanserna. Finansdepartementet gör samma bedömning i sin utredning av det finanspolitiska ramverket.⁵⁹

4.6 Rekommendationer

Riksrevisionens samlade slutsats är att det system som staten inrättat för att säkerställa en effektiv användning av resurserna för utveckling och underhåll av infrastrukturen i huvudsak utgörs av effektiva verktyg, men tillämpningen av verktygen brister. Det får som effekt att satsningarna tenderar att bli ineffektiva och att detta inte är transparent för riksdagen och allmänheten. Ett förändringsarbete pågår inom sektorn men detta råder enligt Riksrevisionens bedömning inte bot på de grundläggande strukturer som motverkar en ändamålsenlig tillämpning av gällande principer. Riksrevisionen riktar därför följande rekommendationer till regeringen respektive Trafikverket.

Till regeringen:

Se till att styrmedelsanalyser finns som underlag för åtgärdsplaneringen

Se till att analyser av tillgängliga styrmedels kostnader och nyttor tas fram som underlag till investeringsplaneringen. För att bibehålla politisk handlingsfrihet kan uppgiften utföras av en extern part. Analyserna bör ligga till grund för åtgärdsstrategier enligt fyrstegsprincipens första steg och utgöra underlag för efterföljande åtgärdsplanering. På sikt anser Riksrevisionen att full internalisering av transporternas samhällsekonomiska marginalkostnader bör eftersträvas, med hänsyn taget till andra angelägna mål. Regeringen bör även se till att nödvändiga data för styrmedelsanalyserna tas fram.

Inför tydligare riktlinjer för fyrstegsanalyser och extern kvalitetssäkring av stora infrastrukturinvesteringar

Utred att införa ett system för kvalitetssäkring av enskilda stora investeringsobjekt, som dels består av en mer reglerad analys av möjliga åtgärder där det är tvingande att redovisa vilka alternativa lösningar som har utretts och varför dessa har valts bort, dels en extern kvalitetsgranskning av denna analys med fokus på att värdera den föreslagna lösningen.

⁵⁹ Regeringskansliet 2010.

Redovisa motiv och ändamål med infrastruktursatsningar mer transparent och förbättra uppföljningen av stora infrastrukturobjekt

Motiven bör redovisas tydligt för alla större infrastrukturinvesteringar, liksom de totala kostnaderna, inklusive nödvändiga följdinvesteringar eller risker för följdinvesteringar för att uppnå ändamålen med satsningen. Detta gäller för såväl i propositioner och direktiv utpekade projekt som i fastställelsebeslut. Motiv till eventuella avsteg från beslutsunderlagen bör också redovisas tydligt, liksom avvägningar eller värderingar i förhållande till olika politiska mål. Regeringen bör även styra att de aktörer som upprättar länsplanerna motiverar prioriteringar i länsplanerna på motsvarande sätt.

När regeringen beslutar om åtgärder vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen bör ett uppföljningsbart underlag om ändamålen med satsningen, åtgärdens kostnader och samhällsekonomiska effekter redovisas. Regeringen bör beskriva motiven till beslut och effekter av besluten på ett så transparent och utförligt sätt att en intresserad allmänhet kan sätta sig in i det.

Regeringen bör ställa krav på utförligare uppföljning av stora investeringsobjekt där utfall av kostnader och nyttor bör ställas mot de kostnader och nyttor som redovisades vid planbeslutet och orsakerna till förändringar bör redovisas. Investeringsobjekt ändras över tiden, vilket är fullt rimligt då den ursprungliga projektiden förbättras under utredning och genomförande. Riksrevisionen menar att detta är en process som är relevant att följa upp. Dels för att riksdagen ska kunna få information om utfallet motsvarar förväntningarna, och dels för att Trafikverket kan lära av hur projektidéer utvecklas men också av eventuella problem som måste hanteras. Regeringen bör också ställa krav på att uppföljningen av stora investeringsobjekt redovisas på ett tillräckligt utförligt och transparent sätt. I årsredovisningen behöver redovisningen av uppföljningen hållas kort, men underlaget för den uppföljning som redovisas i årsredovisningen bör göras tillgänglig.

Utveckla en långsiktig finansieringsplan

Regeringen bör ta initiativ till att utveckla ett system för ekonomisk styrning och budgetering av anläggningstillgångar. Syftet bör vara att skapa förutsättningar för att med god framförhållning bedöma framtida krav på finansiering av investeringar och underhåll av infrastruktur. Denna utveckling bör även omfatta den finansiella redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar, särskilt utvecklingen över tid, vilket skulle möjliggöra en förbättrad redovisning i vår- och budgetpropositionerna samt i årsredovisningen för staten.

Överväg ett förstärkt regeringskansli

Regeringen bör överväga utökade resurser till Regeringskansliet i linje med Trafikverksutredningens förslag. Syftet bör vara att stärka förmågan att bland annat tillämpa fyrstegsprincipen som avsett och att förbättra framförhållningen och därigenom öka förutsättningarna för en effektiv planeringsprocess.

Till Trafikverket:

Vidareutveckla metoder för kostnadskontroll och förbättra uppföljningen av kostnadskontrollen

Följ upp hur den successiva kalkylmetoden tillämpas som underlag för den fysiska planeringen och den långsiktiga ekonomiska planeringen och i vilken mån metoden har inneburit säkrare anläggningskostnadskalkyler. En nödvändig åtgärd är att Trafikverket säkerställer data så att metodval, kostnadsutfall och orsaker till kostnadsavvikelser kan följas upp och analyseras. I den mån den successiva kalkylmetoden inte lever upp till förväntningarna om säkrare kalkyler bör alternativa eller kompletterande metoder utredas.

Förbättra helhetssynen och minska risken för oförutsedda följdinvesteringar

Utveckla metoder för hur systemeffekter och beroenden mellan åtgärder och åtgärdskostnader ska analyseras och redovisas. Trafikverket bör redogöra för hur samband mellan projekt ser ut för projekt med stora systemeffekter eller systemberoenden. Även om beroendet mellan åtgärder inte entydigt kan tolkas och beskrivas bör risker för sådana beroenden som kan medföra ytterligare kostnader eller förändrad samhällsekonomisk lönsamhet redovisas.

Säkerställ data för uppföljning och lärande

Trafikverket bör säkerställa nödvändig datainsamling för en effektiv utveckling och ett effektivt underhåll av transportinfrastrukturen. Det innebär att Trafikverket systematiskt måste samla in och sammanställa relevanta data för uppföljning av åtgärdskostnader, samhällsekonomiska effekter av åtgärder, olika former av upphandlingar, entreprenörsformer och kontrakt samt produktivitet.

Del 2 – Rikrevisionens iakttagelser och slutsatser

I denna del redogörs för de iakttagelser som Rikrevisionen haft som grund för sin analys och Rikrevisionens slutsatser som följer av denna analys. Presentationen följer kapitelvis de olika stegen i en planeringsprocess. Generering av förslag till åtgärder för olika brister i transportsystemet beskrivs i kapitel I. Beslutsunderlag och beslut redovisas i kapitel II respektive III. Förutsättningar för genomförande redovisas i kapitel IV, och hur åtgärderna följs upp presenteras i kapitel V. Respektive kapitel avslutas med en sammanfattning.

I. Hur genereras åtgärdsförslag?

Genereras åtgärder i enlighet med principerna?

I detta avsnitt presenteras en granskning av hur olika åtgärdsförslag genereras. Utgångspunkten för analysen är att om åtgärdsgenereringen inte fungerar, det vill säga att effektiva åtgärder väljs bort eller inte ens behandlas, går detta inte att rätta till med en effektiv process i övrigt. Analysen har fokuserat på två principer: principen om att trafiken ska betala sina kortsiktiga marginalkostnader och principen om förutsättningslösa studier enligt fyrstegsprincipen. Till viss del sammanfaller dessa två principer eftersom åtgärder i fyrstegsprincipens första steg bland annat utgörs av ekonomiska styrmedel och omfattar prissättning av transporter. Ett av underlagen för analysen har tagits fram av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) på uppdrag av Rikrevisionen. VTI har genomfört en genomlysning av regeringens styrning av transportpolitiken, samt en granskning av hur de transportpolitiska principerna används i praktiken och vilka förutsättningar regeringen ger sina myndigheter att tillämpa principerna.⁶⁰

⁶⁰ Den mer generella översynen presenteras i elektronisk bilaga 4. Den andra, mer specifika granskningen av tillämpningen av principer, presenteras i elektronisk bilaga 3.

Prissätts transporter i enlighet med marginalkostnadsprincipen?

Från år 2000 har Statens Institut för kommunikationsanalys (SIKA) och sedan år 2010 Trafikanalys, haft i uppdrag att följa upp den så kallade internaliseringsgraden för olika trafikslag. Internaliseringsgrad avser hur stor andel av de externa kostnaderna som täcks av skatter och avgifter. Internaliseringsgraden blir 100 procent om marginalkostnadsprissättning tillämpas fullt ut.

Bilden som framträder i myndigheternas uppföljningar är att internaliseringsgraden för olika trafikslag ligger relativt långt från 100 procent. I den senaste avrapporteringen⁶¹ från Trafikanalys konstateras att kunskapsluckorna om hur fullständiga marginalkostnader ska beräknas fortfarande är stora, trots att marginalkostnadsprincipen legat fast under många år. Heltäckande skattningar har inte kunnat redovisas för någon typ av trafik. En orsak till detta är att det varken varit en högprioriterad uppgift hos trafikverken och infrastrukturförvaltarna att se till att nödvändiga uppgifter om utnyttjandet av trafikanläggningarna tillgängliggörs, eller en tillräckligt stark styrning från regeringen för att få fram bättre underlag. Det är, och har länge varit, ett stort avstånd mellan transportpolitiska principer och transportpolitisk praktik.⁶²

Riksrevisionen kan konstatera att kunskapen om vilka kostnader som ska ingå i beräkningen av trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader är relativt goda. Däremot är kostnaderna för många externa effekter svåra att mäta, exempelvis kostnaden för vägslitage orsakade av tunga fordon. Kunskapen om hur efterfrågan av transporter förändras när priserna förändras är också ojämn. Detta försvårar nödvändiga analyser av effekter av avgifts- och prisförändringar.⁶³

⁶¹ WSP Analys & Strategi (2012a).

⁶² Se exempelvis SIKA (2003) och Trafikanalys (2012).

⁶³ Elektronisk bilaga 4.

Tabell 3. Aktuella marginalkostnadsskattningar och internaliseringsgrad

	Summa marginalkostnad	Summa skatter och avgifter	Externa kostnader som inte täcks av skatter och avgifter	Internaliseringsgrad, dvs. andel marginalkostnad som täcks av skatter och avgifter
<i>Persontransport</i>	(kr/pkm ^{**})	(kr/pkm ^{**})	(kr/pkm ^{**})	(procent)
Personbil, bensin	0,36	0,31	0,05	86%
Personbil, diesel	0,33	0,2	0,13	61%
Persontåg	0,06-0,08	0,043	0,02-0,04	54%-72%
Färjetrafik	0,39-0,40	0,29	0,1-0,11	73%-74%
Flygtrafik	0,53-0,70	0,39	0,14-0,31	56%-74%
<i>Godstransport</i>	(kr/tonkm ^{**})	(kr/tonkm ^{**})	(kr/tonkm ^{**})	(procent)
Tung lastbil utan släp	0,64-0,91	0,24	0,40-0,67	26%-38%
Tung lastbil med släp	0,22-0,28	0,1	0,12-0,18	36%-45%
Godståg	0,04-0,05	0,01	0,03-0,04	20%-25%
Sjöfart	0,05	0,02	0,03	40%

*Enheten är kr/pkm där pkm står för personkilometer. Siffran anger således hur stor kostnaden är per varje kilometer en person färdas i transportsystemet.

** Enheten är kr/tonkm där tonkm står för tonkilometer. Siffran anger således hur stor kostnaden är per varje kilometer ett ton gods färdas i transportsystemet.

I tabell 3 ovan sammanfattas de senaste aktuella skattningarna av trafikens externa marginalkostnader⁶⁴ samt de aktuella avgifts- och skatteuttaget. I tabellen redovisas också internaliseringsgraden, det vill säga hur stor andel av de externa kostnaderna som någon betalar för (fordonsägare, bilist, trafikoperatör osv.) och hur stor skillnaden är mellan marginalkostnad och skatt/avgift i absoluta tal.⁶⁵ Riksrevisionen kan konstatera följande:

⁶⁴ Vissa marginalkostnadskomponenter ingår inte i skattningarna då det saknas metoder och/eller data för att värdera dem ekonomiskt. Detta gäller marginalkostnader för externa effekter i form av trängsel och trafikstörningar (gäller väg- och järnvägstrafik i framför allt storstadsområdena), eventuella miljöeffekter i vatten av sjöfart och eventuella positiva effekter inom kollektivtrafiken.

⁶⁵ Trafikanalys (2012).

- Inget trafikslag täcker helt sina externa kostnader.
- Bensindrivna personbilar är det trafikslag som i störst utsträckning betalar för de externa kostnader som trafiken ger upphov till. Det framgår inte av tabellen ovan, men om man skiljer på trafik på landsbygd och i tätorter så är kostnaden från landsbygdstrafiken med bensindrivna personbilar fullt internaliserad. I tätorter tillkommer kostnader för trängsel och buller som inte täcks av dagens skatter och avgifter.
- För godstransporter, såväl för tunga vägfordon som för godståg, är skatten för låg i förhållande till de kostnader som transportererna orsakar. Andelen kostnader som täcks är något högre för lastbilar än för godståg. Men i absoluta tal skulle dock skatterna behöva höjas mer för den tunga trafiken på väg för att täcka kostnaderna fullt ut.

Sammantaget pekar uppgifterna på en strukturell underprissättning av framför allt godstrafik, både på väg och på järnväg. Effekten blir att trafiken på våra vägar och järnvägar är större än vad som är samhällsekonomiskt lämpligt utifrån de mål som riksdagen formulerat. Det finns enligt detta resonemang utrymme för höjning av priserna på transporter, framför allt för godstransporter på väg och järnväg. En höjning skulle dels ha en direkt budgeteffekt, dels ha en direkt påverkan på efterfrågan på transporter och minska de oönskade externa effekterna. Dessutom skulle den minskade transportefterfrågan kunna minska behovet av underhållsåtgärder och eventuellt också behovet av nyinvesteringsåtgärder.⁶⁶ För att få till en samhällsekonomisk effektiv prissättning krävs dock en transparent process och underlag för beslutsfattande, vilket saknas i dag.

Fyrstegsprincipen genom en planeringscykel

Syftet med infrastrukturplaneringen är att allsidigt belysa olika sätt att uppnå transportpolitiska mål, så att de mest effektiva åtgärderna kan väljas. För detta syfte har fyrstegsprincipen utvecklats. Riksrevisionen har gett myndigheten VTI och konsultföretaget WSP Analys & Strategi (WSP) i uppdrag att undersöka hur fyrstegsprincipen har tillämpats, sett över en planeringscykel, och i vilken utsträckning planeringsförutsättningar och planeringsmetoder har anpassats för att underlätta och främja tillämpningen av denna princip.⁶⁷ I detta avsnitt presenteras Riksrevisionens iakttagelser utifrån WSP:s analysrapport som i sin helhet återfinns i elektronisk bilaga 3.⁶⁸

⁶⁶ Elektronisk bilaga 4.

⁶⁷ Elektronisk bilaga 3.

⁶⁸ Även iakttagelser från andra källor förekommer, detta anges då explicit.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att fyrstegsprincipen är ett begrepp som används med hög frekvens i de flesta dokument som är knutna till planeringsprocessen.⁶⁹ Mest förekommande är begreppet i dokument från inriktningsplaneringsfasen. Detta kan vara en naturlig följd av att förutsättningarna för planeringen är i särskilt fokus i denna planeringsfas. Det är i huvudsak här det sker en verklig prövning av vad principen kan tänkas innebära för planeringens uppläggning och genomförande. Av analysen framgår att fyrstegsprincipen i de dokument som tas fram i efterföljande planeringsfaser, planförslagen och fastställelsebesluten, på upprepade ställen lyfts upp som en princip som varit vägledande för utfallet och principen sägs karaktärisera planeringsprocessen. Kopplingen mellan fyrstegsprincipen och planeringsutfallet är dock mindre uppenbart.

Inriktningsplanering och inriktningsbeslut

Riksrevisionen rekommenderade i en granskning år 2004 att gemensamma riktlinjer borde utvecklas för när och hur fyrstegsprincipen skulle tillämpas. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle ta initiativ till gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsprincipen ska tillämpas. Regeringen tog ett sådant initiativ genom ett uppdrag om inriktningsunderlag som SIKa och trafikverken fick i december år 2006. I uppdraget skulle Banverket och Vägverket lämna förslag på hur fyrstegsprincipen skulle kunna utvecklas och tillämpas i inriktningsplaneringen, särskilt med avseende på principens två första steg.

I inriktningsunderlaget till regeringen år 2007 föreslog trafikverken att regeringen borde utforma tydligare och avvägda etappmål och trafikslagsövergripande strategier, en mer flexibel och förenklad planeringsprocess för investeringar, utfärda trafikverksgemensamma planeringsuppdrag och skapa ökad budgetmässig flexibilitet. Enligt trafikverken borde regeringen också ta initiativ till exempelvis känslighetsanalyser för kombinationer av styrmedel, identifiera verksamma steg-1-åtgärder samt ange planeringsförutsättningar i form av skatter och avgifter. Trafikverken redovisade även en lång rad exempel på tänkbara åtgärder som man ansåg skulle kunna hänföras till steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen.

I regeringens infrastrukturproposition från år 2008 återfinns emellertid inga konkreta anvisningar om hur verken ska tillämpa fyrstegsprincipen. Riksrevisionen kan konstatera att den motsättning som finns mellan att låsa stora medel i ramar och utpekade objekt och samtidigt föreskriva en förutsättningslös prövning enligt fyrstegsprincipen återupprepas i såväl

⁶⁹ För en beskrivning av planeringsprocessens olika moment, se elektronisk bilaga 3.

infrastrukturpropositionen från år 2008, som i riksdagens efterföljande inriktningsbeslut och direktiven till åtgärdsplanering.

Det finns även en motsägelse mellan regeringens ambitioner att främja medfinansiering i syfte att öka infrastruktuuramarna och en effektiv användning av fyrstegsprincipen. Investeringar ligger närmare till hands för medfinansiering än åtgärder som påverkar efterfrågan. Man kan därför anta att medfinansiering påverkar sammansättningen av åtgärder till förmån för åtgärder enligt steg tre och fyra i fyrstegsprincipen. Detta förhållande analyserades inte i infrastrukturpropositionen år 2008 och inte heller i propositionen från år 2012.

Åtgärdsplanering, inklusive systemanalyser, och förslag till plan

Parallellt med att inriktningsbeslutet bereddes och verkställdes år 2008, i form av riksdagens beslut om ramar och regeringens direktiv för åtgärdsplanering, förberedde Trafikverket åtgärdsplaneringen med så kallade systemanalyser. Detta arbete syftade till att ge färdiga byggstenar för att sätta ihop en åtgärdsplan inom angivna tidsramar när uppdraget sedan kom. Riksrevisionen kan konstatera att detta förfarande inte är nytt. Det har snarare varit tradition att planeringsmyndigheterna, på grund av snäva tidsramar, varit tvungna att påbörja planerings- och analysarbetet innan uppdragen om planering varit formellt beslutade. Riksrevisionen ser dock svårigheter i att göra åtgärdsanalyser i enlighet med fyrstegsprincipen utan att anvisningar om styrmedel, målen som ska uppnås och vilka prioriteringskriterier som ska ligga till grund för planeringen är fastställda i planeringsdirektiv.

I åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 utgick verken från den så kallade EET-strategin⁷⁰ i brist på tydliga direktiv från regeringen.⁷¹ Strategin innehöll ett stort antal styrmedel för att åstadkomma en effektivare energianvändning, t.ex. höjd bränsleskatt, koldioxiddifferentierat förmånsvärde och kilometeravgift för tung trafik. I den fastställda planen ingick däremot inte EET-strategin som en förutsättning, eftersom den inte överensstämde med beslutad klimatpolitik vid tidpunkten för fastställelsebeslutet. Även om infogandet av EET-strategin i analysen är ett ambitiöst försök av trafikverken att på något sätt väga in ekonomiska styrmedel i planeringen, kan det knappast anses svara mot en fullständig tillämpning av fyrstegsprincipen, eftersom styrmedlen i EET-strategin endast har en generell inverkan på olika åtgärders lönsamhet

⁷⁰ EET-strategin står för "Strategin för effektivare energianvändning och transporter" och togs fram på uppdrag av regeringen av Banverket, Energimyndigheten, Luftfartsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket och Vägverket.

⁷¹ Riksrevisionen (2012a).

och rangordning. Istället bör uppgiften vara att undersöka hur åtgärderna ska utformas för att bli så lönsamma som möjligt under antagande att vissa styrmedel gäller. Det behövs alltså tydliga direktiv om det vilka styrmedel som gäller som grund för planeringen.

Riksrevisionen anser att det är svårt att tolka hur fyrstegsprincipen påverkat förslaget till nationell plan när trafikverken ibland betraktar principen som ett prioriteringskriterium och ibland säger sig ha eftersträvat en jämn fördelning av åtgärdstyper i de olika stegen. Trafikverken konstaterar i den samlade effektbedömningen av planen att det främst är de namngivna investeringarna som kan preciseras i planen och därmed effektbedömas. Om trafikverken hade provat de fyra stegen i fyrstegsprincipen för alla enskilda åtgärder borde det finnas många andra åtgärder än de investeringar som namnges i planen som är utredda och effektbeskrivna.

Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att i trafikverkens förslag till nationell plan för åren 2010–2021 var en stor del av planeringsramen redan låst av i förväg utpekade projekt och ändamål. Riksrevisionen kan konstatera att detta förhållande är svårt att förena med trafikverkens påstående att planeringen utformats i enlighet med fyrstegsprincipen, eftersom det fria utrymmet att fylla med åtgärder utifrån sådana analyser var starkt begränsat och de utpekade projekten och ändamålen till stor del utgjordes av steg 4-åtgärder.

Fastställelse av nationell plan för åren 2010-2021

Regeringens ändringar i sitt planbeslut i förhållande till planförslaget från trafikverken innebär mer utrymme för stora investeringsobjekt på bekostnad av effektiviserings- och trimningsåtgärder och drift och underhåll. Regeringen hävdar samtidigt att investeringarna är resultatet av trafikverkens tillämpning av fyrstegsprincipen, vilket blir motsägelsefullt eller förutsätter att den föreslagna satsningen på underhåll varit överskattad.

Regeringens fastställelsebeslut av planen den 29 mars år 2010 inkluderar nya, namngivna investeringar till en tillkommande kostnad av 14 miljarder kronor. För att finansiera ändringarna, utan att påverka de av riksdagen beslutade ramarna, gjordes omflyttningar. Två typer av investeringar flyttades och finansieras i stället inom drift- och underhållsramen respektive av höjda banavgifter. Därutöver gjordes en omflyttning från kategorin *övriga åtgärder*. Neddragningen av denna kategori uppgick till 4 miljarder, eller cirka 10 procent, i förhållande till trafikverkens förslag.

Trafikverket anger att den ändrade medelsanvändningen begränsar möjligheterna att tillämpa fyrstegsprincipen. Riksrevisionen kan konstatera att neddragningen är särskilt stor inom åtgärdsområdet *trimning och effektivisering*. Detta område omfattar mindre åtgärder, enligt fyrstegsprincipens steg 2 och 3, som enligt Trafikverket ofta uppvisar hög samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadseffektivitet. Även åtgärdsområdet *övriga effektiviseringar*, som har stor relevans för fyrstegsprincipen, påverkades.

Styrmedelsanalyser och fyrstegsprincipen efter förra planeringsomgången

Kapacitetsuppdraget

Efter det att den nuvarande nationella transportplanen för perioden åren 2010-2021 beslutats fick Trafikverket i mars år 2011 i uppdrag av regeringen att "med nu gällande nationell plan för utveckling av transportsystemet som grund utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska järnvägssystemet och lämna förslag till effektiviserings- och kapacitetshöjande åtgärder som kan vidtas för att tillgodose kapacitetsbehovet. Utgångspunkten för förslagen ska vara den så kallade fyrstegsprincipen".⁷² Uppdraget, som kom att kallas Kapacitetsuppdraget, utvidgades i september år 2011⁷³ till att också inkludera övriga trafikslag och utvidgades ytterligare i november år 2011⁷⁴ till att inkludera en analys av behovet av en fast förbindelse Helsingborg–Helsingör.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen först ansåg att det räckte med analyser enligt fyrstegsprincipen för olika åtgärder i järnvägssystemet, det vill säga en mycket begränsad tillämpning av fyrstegsprincipen. Vid utvecklingen av uppdraget inkluderades sedan visserligen övriga trafikslag i analysen, men detta gjordes efter det att förslagen till åtgärder för järnvägen, som skulle delredovisas den 1 oktober år 2011, tagits fram och skickats ut på remiss.⁷⁵ Riksrevisionen kan också konstatera att Trafikverket har genomfört ett omfattande utredningsarbete under kort tid.

I redovisningen av kapacitetsuppdraget skiljer Trafikverket tydligt på åtgärder i fyrstegsprincipens olika steg. Åtgärder i steg 1–3 lyfts fram och prioriteras. I redovisningen listas ett stort antal styrmedelsåtgärder och deras möjliga effekter. Av redovisningen framgår däremot inte vilka styrmedelsåtgärder

⁷² Regeringen (2011a).

⁷³ Regeringen (2011b).

⁷⁴ Regeringen (2011c).

⁷⁵ Trafikverket (2011c).

som förslås, hur de bör utformas, samt hur långt i termer av måluppfyllelse man når om dessa åtgärder genomförs. Trafikverket förslår också omfattande investeringsåtgärder (steg 4-åtgärder). Enligt företrädare för Trafikverket gjordes en kvalitativ bedömning av vilka investeringsåtgärder som behövdes efter det att alla föreslagna åtgärder i steg 1–3 har genomförts.⁷⁶

Kapacitetsbegreppet och hur det hänger samman med kvalitet diskuteras i Trafikverkets rapportering av kapacitetsuppdraget. Dock återfinns ingen analys om vad som är en kostnadseffektiv nivå på kapaciteten och inte heller vad en förändrad efterfrågan till följd av genomförda styrmedel kan ha för inverkan på kapacitetsbehovet.

I kapacitetsutredningen berörs översiktligt möjligheterna att använda banavgifter för att ge operatörer incitament att öka kapaciteten i tågen.⁷⁷ Frågan om banavgifter utreds dessutom i ett separat uppdrag, parallellt med kapacitetsutredningen.⁷⁸ Inriktningen på det separata uppdraget är att avgifterna ska motsvara de kostnader som tågtrafiken ger upphov till och att avgifter bör tas ut för externa effekter i form av buller och emissioner. Behovet av underhållsåtgärder skulle kunna komma att påverkas betydligt inom den tidsram som kapacitetsutredningen omfattar om banavgifterna förändras. Trots att regeringens intention är att öka banavgifterna och att Trafikverket har i uppdrag att utreda dessa avgifter så innehåller inte kapacitetsutredningen någon analys av hur behovet av investerings- eller underhållsåtgärder skulle kunna minska om förändrade banavgifter påverkar efterfrågan på järnvägstransporter. Det hade enligt Riksrevisionen varit en naturlig analys enligt fyrstegsprincipen.

I nästa planeringsomgång, nationell plan för 2014–2025

I det nya planeringssystemet som ska implementeras pekar regeringen återigen på vikten av att tillämpa fyrstegsprincipen. Regeringen konstaterar att det tidigare inte funnits någon lämplig form för att tillämpa fyrstegsprincipen i planeringsprocessen, det vill säga samma iakttagelse som Riksrevisionen har gjort i tidigare granskningar. Regeringen skriver vidare i propositionen om ett nytt planeringssystem⁷⁹ att ”den formella fysiska planeringen bör föregås av en förberedande studie som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen”. Hur detta ska kunna ske i praktiken sägs det däremot inget om. Regeringen

⁷⁶ Intervju med Trafikverket, 2012-06-24.

⁷⁷ Trafikverket (2012c).

⁷⁸ Regeringen (2011d).

⁷⁹ Prop. 2011/12:118.

uppper dock i propositionen att man tänker ställa tydliga krav på Trafikverket att genomföra sådana studier och ge Trafikanalys i uppdrag att utvärdera om Trafikverket tillämpar fyrstegsprincipen på avsett vis.

De ramar för nästa åtgärdsplanering som regeringen anger i den senaste infrastrukturpropositionen år 2012 innebär inte heller med självklarhet en satsning mer i linje med fyrstegsprincipen än tidigare. Andelen av ramarna som går till utveckling av transportsystemet (investeringar) är till och med något högre än i nuvarande plan. Propositionen innehåller också en del utpekade steg 4-åtgärder.

Trafikverket arbetar med vad verket kallar *process för åtgärdsval*⁸⁰, som ska vara ett sätt att analysera tänkbara åtgärder enligt fyrstegsprincipen i samverkan med flera olika aktörer.⁸¹ Utvärderingar som Trafikverket låtit göra av ett antal testfall där den nya processen tillämpats visar dock på samma problem som beskrivits ovan. De första stegen i fyrstegsprincipen analyseras vanligen inte förutsättningslöst och analyserna resulterar i förslag till steg 3- och steg 4-åtgärder, som är uttänkta på förhand.⁸²

För marginalkostnadsprincipen upprepar regeringen i infrastrukturpropositionen år 2012⁸³ att denna princip är viktig för att de transportpolitiska målen ska uppnås till lägsta möjliga kostnad. Man redovisar också en bild av hur stor del av kostnaderna för olika trafikslag som är internaliserade. Den bilden överensstämmer med Riksrevisionens bild. Regeringen skriver vidare att det finns ett stort behov av fortsatt kunskapsutveckling inom området, framför allt av nödvändiga ekonomiska data för marginalkostnadsskattningar och värdering, och att regeringen kontinuerligt arbetar med att anpassa skatterna inom området så att de blir mer ändamålsenliga. Regeringen konstaterar vidare i samma proposition⁸⁴ att generella styrmedel som exempelvis koldioxidskatt, är de styrmedel som utgör grunden för en effektiv prissättning. Regeringen säger dock inget om utveckling av dessa styrmedel. I åtgärdsplaneringen bör enligt regeringen istället mer riktade styrmedel övervägas. Regeringen ger exempel på sådana riktade styrmedel men specificerar inte mer än så.

⁸⁰ Trafikverket (2012e).

⁸¹ Aktörer kan exempelvis vara Trafikverket, kommuner, näringsliv eller Trafikhuvudmän.

⁸² Odhage, John (2012).

⁸³ Prop. 2012/13:25.

⁸⁴ Prop. 2012/13:25.

Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen kan konstatera att trots att marginalkostnadsprincipen lyfts fram som en viktig princip i svensk transportpolitik under ett halvt sekel, är det ett stort avstånd mellan prissättning enligt denna princip och faktisk prissättning inom transportsektorn. En grundläggande förutsättning för ett effektivt användande av resurserna till infrastrukturåtgärder är således inte uppfylld. Vi kan konstatera att det finns kunskapsluckor som gör det svårt att beräkna fullständiga marginalkostnadsskattningar. Trots att detta faktum har uppmärksammats under ett flertal år har heltäckande kostnadsskattningar inte kunnat redovisas för någon typ av trafik. En grundläggande osäkerhet finns därmed som försvårar genomförandet av analyser av vad avgifts- och prisförändringar har för effekter, eftersom kunskaperna om sambanden mellan priser och efterfrågan är otillräckliga.

Att trafiken enligt nu tillgängliga underlag är underprissatt innebär att en höjning av skatter och avgifter för de trafikslag som ligger längst ifrån att täcka sina marginalkostnader skulle vara en effektiv åtgärd för att nå mot de transportpolitiska målen, givet att höjningen genomförs på konkurrensneutralt sätt och att hänsyn kan tas till de skillnader i marginalkostnad som råder mellan olika fordon, tider på dygnet och var i landet transporten sker. En sådan höjning skulle ha efterfrågepåverkande effekt och därmed påverka behovet av underhålls- och investeringsåtgärder.

Principen om marginalkostnadsprissättning påverkar fyrstegsprincipen eftersom den senare förutsätter att lösningar som ekonomiska styrmedel prövas och analyseras i ett första steg i processen mot att hitta kostnadseffektiva åtgärder. Riksrevisionen kan konstatera att även fyrstegsprincipen, som tidigare visat sig mer omskriven än tillämpad, inte heller tillämpats som avsett i den senaste planeringsomgången. Regeringen har minskat möjligheten för att genomföra analyser som bygger på fyrstegsprincipen genom att i stor utsträckning redan i direktiven peka ut åtgärder, företrädesvis nyinvesteringar, som ska ingå i planen och därigenom låsa stora delar av planeringsramen. Riksrevisionen kan också konstatera att de ändringar som regeringen gör i förhållande till planförslaget vid fastställelsen bland annat innebär en neddragning av mindre åtgärder, i fyrstegsprincipens steg 2 och 3, åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadseffektivitet. Det finns också en motsägelse mellan regeringens styrning mot att främja medfinansiering och en effektiv användning av fyrstegsprincipen som inte analyserats.

Trafikverket har genomfört analyser av alternativa lösningar, men de har koncentrerats till åtgärder i fyrstegsprincipens tredje och fjärde steg: förbättringsåtgärder och nybyggnadsåtgärder. Trafikverket föreslår visserligen åtgärder som kan kategoriseras in i steg 1 och 2, till exempel införandet av trafiksäkerhetskameror, men har inte tydligt visat vilken omfattning och inriktning på investeringarna som skulle vara aktuell om prissättningen skulle anpassades till den gällande principen om marginalkostnadsprissättning. Regeringen har inte heller efterfrågat ett sådant underlag eller gett Trafikverket vägledning om hur fyrstegsprincipen ska tillämpas för styrmedel som Trafikverket saknar rådighet över. Att sådana åtgärder därmed inte ingår och inte heller ligger till grund för planeringsunderlaget är inget som verket är tydligt med. Trafikverket anger att planeringsunderlaget är framtaget i enlighet med fyrstegsprincipen.

Det är inte heller någon annan som har i uppdrag att genomföra förutsättningslösa analyser av effekter av styrmedel och liknande åtgärder (steg 1- och steg 2-åtgärder). Regeringen anger att fyrstegsprincipen ska följas och skriver också att så har gjorts. Samtidigt minskar regeringen drastiskt möjligheterna att genomföra analyser enligt fyrstegsprincipen genom att peka ut ett stort antal investeringsobjekt som ska ingå i planen och låsa fördelningen mellan olika typer av åtgärder. Vid fastställelsen av planen år 2010 gjorde slutligen regeringen omprioriteringar som är tvärt emot fyrstegsprincipens innebörd.

Riksrevisionen kan konstatera att ett stort ansvar för att fyrstegsprincipen lyfts fram som en grundsten i planeringen men inte tillämpas så, faller på regeringen. Det är regeringen som ger planeringsmyndigheterna motsägelsefulla direktiv utan att ge någon vägledning om hur detta dilemma ska lösas. Samtidigt har även Trafikverket ett ansvar att inför riksdagen och allmänheten redovisa vilka faktiska förutsättningar som gällt för planeringen. Myndigheten bör tydligt redovisa praktiska svårigheter med att följa fyrstegsprincipen och andra eventuella krav som regeringens direktiv innehåller som myndigheten uppfattar som oförenliga.

II. Hur tas beslutsunderlag fram?

Problembild utifrån tidigare granskningar

- Kostnader har systematiskt underskattats i beslutsunderlagen, medan nyttor har överskattats. Orsaker till bristerna har Riksrevisionen funnit i såväl incitamentsstruktur som i faktisk kunskapsbrist.
- Det har saknats tillförlitliga beslutsunderlag för att säkerställa ett effektivt underhåll. Underlagen gav inte möjlighet att avgöra om nivån på underhållsinsatserna var rimlig.
- Det har funnits brister i information om järnvägarnas faktiska tillstånd. Detta hängde samman med att de viktigaste informationssystemen för underhållsplaneringen hade svagheter i fråga om funktionalitet och rutiner för inrapportering av underhållsåtgärder.
- Förvaltningen av modeller etc. för olika prognoser och kalkyler som ingår i beslutsunderlagen brister. Bristerna medför osäkerhet om de samhällsekonomiska analysernas kvalitet och jämförbarhet.
- Effekterna av alternativa finansieringslösningar analyseras eller redovisas inte. Ibland tycks också förhandlingar om medfinansiering ha fått ersätta underlagen.

Har beslutsunderlagens kvalitet förbättrats?

I det här avsnittet beskriver och analyserar Riksrevisionen de förändringar som regeringen och Trafikverket genomfört i syfte att komma tillrätta med ovanstående brister i beslutsunderlagen.

Underlag om anläggningskostnader

Regeringen har instämt i Riksrevisionens tidigare slutsatser om granskade investeringskostnader: det finns risker för kostnadsökningar i investeringsprojekt, kostnaderna för ett objekt som öppnats för trafik kan vara betydligt högre än vad kalkylerna från det tidigaste planeringsskedet visade och riskbedömningarna som genomfördes för projekten under den granskade

perioden har varit osäkra.⁸⁵ Regeringen anser dock att redan vidtagna och aviserade åtgärder är tillräckliga för att förbättra uppföljningen och kostnadskontrollen. Trafikverket har framfört att ”Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer speglar hanteringen tillbaka i tiden och är inte relevanta i dagsläget”.⁸⁶

Den styrmodell för stora investeringsprojekt som regeringen hänvisar till infördes som ett uppdrag till Banverket och Vägverket år 2008.⁸⁷ Modellen omfattar successiv kalkyleringsmetod för kostnader, krav på styrgrupper, tätare återrapportering till Regeringskansliet, utförliga objektsbeskrivningar i planerings- och byggskedan samt utvecklade rutiner för val av entreprenad och ersättningsformer. Uppdraget har tagits över av Trafikverket efter myndighetssammanslagningen och integrerats i verkets övergripande styrsystem.

Successiv kalkylering

Successiv kalkylmetod är en standardiserad kalkylmetod som jämfört med traditionell kalkylmetodik lägger större fokus på att identifiera, analysera och värdera osäkerheter i ett projekt som påverkar kostnadskalkylen. Osäkerhetsanalysen kan ske i två nivåer. Fullständig osäkerhetsanalys sker under två dagar i en tvärsammansatt analysgrupp med bred kompetens, och förenklad osäkerhetsanalys genomförs i en mindre grupp på kortare tid.⁸⁸

I och med införandet av successiv kalkylmetoden har systematiken i riskhanteringen ökat, och kalkylernas precision bör därmed ha förutsättningar att förbättras.⁸⁹ Forskning visar emellertid att bruket av en alternativ metod, utfallsbaserad kalkylering, är det mest effektiva sättet att kompensera för strategisk underkalkylering. Anledningen är att den successiva kalkylmetoden inte påverkar incitamentsstrukturerna och problemen med så kallade nålsögefenomen eller optimism bias. Med nålsögefenomenet avses att då ett objekt väl passerat ”nålsögat” och kommit med i plan så omprövas objektet sällan. Med optimism bias avses att det är naturligt att vara optimistiskt inställd till objekt som man själv är involverad i, vilket leder till att man tenderar att överskatta de positiva effekterna av objektet och underskatta dess kostnader.

⁸⁵ Skr. 2010/11:139, s.5.

⁸⁶ Trafikverket (2011a).

⁸⁷ Regeringen (2008).

⁸⁸ Vägverket och Banverket (2008.)

⁸⁹ Flyvbjerg (2006).

Med anledning av detta har Riksrevisionen därför förordat att regeringen, alternativt Trafikverket, gör en utredning med syfte att bedöma om utfallsbaserad kalkylering kan innebära en förbättrad kostnadskontroll. Riksrevisionen kan dock konstatera att regeringen och Trafikverket har valt att förlita sig på successiv kalkylmetod utan att parallellt utreda andra eller kompletterande metoder. Trafikverket anser att det finns goda möjligheter till utvärdering av den successiva kalkylmetoden förutsatt att den används planperioden ut.⁹⁰ Varken regeringen eller Trafikverket har emellertid genomfört eller börjat planera för någon uppföljning eller utvärdering av hur styrmodellen eller successiv kalkylering påverkar kostnadsutfallet i projekten. Trafikverket bedömer att det är för tidigt eftersom inte tillräckligt många projekt där metoden har tillämpats är avslutade. Inte heller har någon utredning startats för att undersöka behovet av alternativa eller kompletterande metoder.

Om det ska vara möjligt att utvärdera om kostnadsutfallet blir bättre med den successiva kalkylmetoden, när regeringen och Trafikverket anser att tiden är mogen, måste data om tillämpningen sparas. Det behövs data om hur metoden har använts i projekten, till exempel när projektet genomförde successiva kalkyler, om det var fullständiga analyser som genomfördes eller förenklade analyser samt om resultat från analyserna sedan fick utgöra kostnadsprognosen för projektet. Därutöver krävs data som går att koppla till de successiva kalkylerna om hur de faktiska kostnaderna har utvecklats i projektet och orsaker till eventuella kostnadsavvikelser. Kopplingen behöver ske med hjälp av prisnivåomräkningar som ofta inkluderar olika branschindex. Varken uppgifter om de olika successiva kalkylernas status och resultat eller uppgifter om kostnadsavvikelser sparas dock per projekt i något centralt system hos Trafikverket. För att en kommande utvärdering över huvud taget skall vara möjlig krävs att dessa data finns lagrade i respektive projekts egen dokumentation på ett jämförbart och transparent sätt. För att kunna bedöma om metoden leder till säkrare resultat är det också viktigt att veta i hur stor utsträckning metoden faktiskt tillämpas.

Banverket och Vägverket lät efter den senaste åtgärdsplaneringen genomföra en uppföljning av hur den successiva kalkylmetoden har tillämpats i planeringsarbetet.⁹¹ Av de totalt flera hundra projekten valdes cirka sjuttio projekt ut för granskning i en första omgång och cirka hälften av dessa i en andra omgång. Uppföljningen kom fram till att successivmetoden belyser osäkerheter på ett mer strukturerat och utförligt sätt jämfört med tidigare kalkylmetoder samt att projektledarna tror att det resultat som kommit ut efter

⁹⁰ Trafikverket (2011a).

⁹¹ Cap Gemini (2009).

genomförd osäkerhetsanalys är bättre än om den traditionella kalkylmetodiken hade använts. Många projektledare ansåg att hur arbetet med åtgärdsplanerna anpassats till arbetet med den successiva kalkylmetodiken var problematiskt.

Av uppföljningen framgår att projektledarna i flera fall (tre av tio i första uppföljningen, sex av tio i andra) har reviderat resultatet från osäkerhetsanalysen innan det lämnats vidare till åtgärdsplanen. Skälen anges vara att projektledarna fått anpassa sig till olika "intressenters önskemål", att den fysiska utformningen ändrats eller att "storleken på osäkerhet eller totalkalkyl ansågs för stora". Riksrevisionen anser det oroande om resultaten från den successiva kalkylen justeras ner för att det upplevs som om osäkerheterna då de analyseras ger för hög kostnad samtidigt som Trafikverket uppger att tillämpningen av metoden är tillräcklig för att motverka framtida fördyringar.

Efter åtgärdsplaneringen uppger Trafikverket i den fastställda planen: "Trafikverket har för de namngivna investeringarna tillämpat den successiva analysprincipen med osäkerhetsbedömningar, där både ett medelvärde och en standardavvikelse beräknats".⁹² Av denna beskrivning framgår dock inte att det i många fall inte är resultatet av den successiva kalkylmetoden som redovisas som kostnadsprognos utan en i efterhand justerad kostnad.

Trafikverket har infört riktlinjer för hur successiva kalkylering ska genomföras i projekten. Det finns dock ingen sammanställning över hur många projekt eller vilka projekt som har genomgått fullständig eller förenklad analys enligt successiva kalkylmetod. Enligt företrädare för Trafikverket⁹³ är det fortfarande vanligt att resultatet från den successiva analysen revideras innan prognosen över totalkostnaden för projekten rapporteras vidare.

Hur tas kostnadskalkyler fram i aktuella tillämpningar?

Enligt Trafikverket genomfördes flera av de successiva kalkyler som togs fram i förra åtgärdsplaneringen i stor hast och inte alltid med högsta kvalitet. En stor mängd kalkyler togs fram och många av dessa har inte setts över utan gäller fortfarande. Trafikverket uppger dock att arbetet med metoden har utvecklats mycket sedan förra åtgärdsplaneringen. Personalen som deltar i analyserna har blivit mer erfaren och klarar att genomföra fullständiga analyser på kortare tid.

Efter åtgärdsplaneringen genomfördes kapacitetsutredningen där ett stort antal åtgärder utreddes. Uppdraget genomfördes på kort tid och några nya successiva

⁹² Trafikverket (2011d).

⁹³ Telefonintervju Trafikverket 2012-10-29.

kalkyler togs inte fram. I juni år 2012 lämnade regeringen ett nytt uppdrag till Trafikverket om att kvalitetssäkra den gällande nationella planen.⁹⁴ Med kvalitetssäkring avses, enligt uppdraget, att uppdatera kostnadskalkyler, samhällsekonomiska kalkyler samt effektbedömningar och trafikprognoser. Kvalitetssäkringen är en förberedelse inför kommande åtgärdsplanering som regeringen beräknas ge direktiv för i slutet av år 2012. Enligt uppgift från Trafikverket kommer inte alla objekt att uppdateras med ny successiv kalkyl i samband med den nya planeringsomgången eftersom regeringens tidsplan inte medger detta.⁹⁵ För ett antal objekt genomförs istället enklare prisnivåomräkningar eller så kallad grov kostnadsindikation om objektet är i tidigt skede och svårbedömt. Sammanfattningsvis innebär det att Trafikverkets beslutsunderlag om kostnader inför kommande planbeslut för många objekt fortfarande inte bygger på en aktuell successiv kalkyl.

Underlagen om samhällsekonomi

Metoder och förvaltning.

Av Trafikverkets instruktion framgår att Trafikverket ska utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet.⁹⁶ Trafikanalys har enligt sin instruktion i uppdrag att kontinuerligt följa och till regeringen rapportera om Trafikverkets arbete.⁹⁷

Riksrevisionens granskning av förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna ledde till att regeringen gav Trafikverket i uppdrag att redovisa hur verket arbetar med utveckling och förvaltning av metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser.⁹⁸ Regeringen anger i uppdraget att man vill ”markera att de samhällsekonomiska kalkylerna utgör viktiga instrument”.

I september år 2011 redovisade Trafikverket att arbetet hade påbörjats och kommit en bit på väg. Då hade en rapport tagits fram med riktlinjer för hur en prognos inom trafikområdet bör tas fram, förvaltas och revideras.⁹⁹ Trafikverket hade även beslutat om en generell förvaltningsstyrningsmodell. Arbetet med att implementera och tillämpa denna modell på området samhällsekonomiska metoder och prognos- och analysverktyg pågår. En ny

⁹⁴ Regeringen (2012b).

⁹⁵ Intervju med Trafikverket, sept 2012, samt objektslista Trafikverket.

⁹⁶ 2 § 4 Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

⁹⁷ 2 § 5 Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

⁹⁸ Regeringen (2011e).

⁹⁹ Trafikverket (2012a).

beslutsordning för samhällsekonomiskt beslutsunderlag har införts med syftet att tydliggöra ansvaret mellan olika organisatoriska delar i Trafikverket som ska se till att samhällsekonomiska analyser av eller åt Trafikverket görs enligt samma förutsättningar, med samma metoder och så vidare.

Trafikanalys redovisade i november år 2011 en uppföljning av Trafikverkets arbete under år 2011.¹⁰⁰ Trafikanalys övergripande slutsats i denna uppföljning var att Trafikverket sänkt ambitionsnivån för sitt arbete med modell- och metodutveckling inom området. Även Riksrevisionen kan konstatera att arbetet med att utveckla modeller och metoder har gått långsammare än vad Trafikverket bedömde i sin redovisning i slutet av år 2011. På flera områden har tidsplanen inte kunnat hållas. Enligt Trafikverket skulle alla verktyg anpassas efter bland annat uppdaterade rekommendationer från ASEK.^{101, 102} Verktøygen skulle vara uppdaterade i april år 2012 men arbetet har fortgått in på hösten år 2012, parallellt med att underlag för nästa planeringsomgång tas fram.

En av de viktigaste bristerna är att det saknas en validerad prognosmodell för godstransporter. En annan brist är att det till stor del saknas metoder för att räkna samhällsekonomi på underhållsåtgärder i järnvägssystemet, även om det finns en fel- och förseningsmodell för järnväg som används i åtgärdsplaneringen. En orsak att sådana beräkningar inte kan göras är att det på järnvägssidan i stort sett saknas kunskap om effektsamband. För att åtgärda detta har nu några utvecklingsprojekt startats, men det kommer att ta tid innan dessa ger resultat.¹⁰³

Anledningen till att arbetet inte har gått framåt som beräknat beror till stor del på att Trafikverket inte reserverar resurser för att förvaltningen och metodutvecklingen ska kunna genomföras med kontinuitet. I Riksrevisionens granskning av förvaltningen av metoderna framkom att detta mönster funnits även tidigare. En konsekvens blir att de brister som finns i underlagen kvarstår i utredning efter utredning. I sitt remissvar till Riksrevisionens granskning av förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna bifogade Trafikverket en handlingsplan för förvaltningsarbete men skriver samtidigt: ”möjligheterna att genomföra handlingsplanen enligt angivna tidpunkter kan dock påverkas av andra regeringsuppdrag”.¹⁰⁴ Sedan handlingsplanen togs fram har Trafikverket

¹⁰⁰ Trafikanalys (2011a).

¹⁰¹ Intervju med Trafikverket.

¹⁰² ASEK står för Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportområdet. ASEK är en myndighetsgemensam arbetsgrupp som leds av Trafikverket.

¹⁰³ Intervju med Trafikverket.

¹⁰⁴ Trafikverket (2011e).

prioriterat arbetet med kapacitetsutredningen och förberedelserna till kommande åtgärdsplanering medan metodutvecklings- och förvaltningsarbetet har fått stå tillbaka. Trots de egna skrivningarna om det samhällsekonomiska beslutsunderlagets betydelse har regeringen inte kommenterat Trafikverkets prioritering av resurser till detta område.

I infrastrukturpropositionen år 2012 ställs höga krav på kvaliteten på prognoser som underlag för planeringen. Regeringen konstaterar att data om ekonomisk utveckling saknas, men ger inga förslag till hur det problemet ska lösas. Detta trots att det påtalats att Trafikverket behöver stöd från en myndighet med mer relevant kompetens på området. Den så kallade Trafikverksutredningen¹⁰⁵ föreslog att Konjunkturinstitutet skulle få i uppdrag av regeringen att ta fram och fastställa ingångsvärden för den samhällsekonomiska kalkylen som regeringen närmare definierar. Utredningen ansåg att det finns parametervärden som är av generell natur och som en annan instans än Trafikverket bör besluta om: "Val av diskonteringsränta, skattefaktorer, kostnad för koldioxid, tillväxt- och befolkningsprognoser etcetera är av sådan art att de borde bestämmas av annan än Trafikverket." Något annat som regeringen konstaterar saknas i infrastrukturpropositionen är ekonomiska grunddata och tillförlitliga skattningar av olika ekonomiska värden för att förbättra kunskapsläget om trafikens samhällsekonomiska kostnader. Detta som underlag för analyser av effektiv marginalkostnadsbaserad prissättning.

Hur tas samhällsekonomiska kalkyler fram i aktuella tillämpningar?

Enligt det gällande planeringssystemet ska samhällsekonomiska bedömningar tas fram i varje fas av den fysiska planeringen och i samband med att nya långsiktplaner ska tas fram. Regeringen skärpte kraven på det samhällsekonomiska underlaget och dess betydelse i samband med den förra åtgärdsplaneringen. I direktiven till trafikverken om att inleda åtgärdsplanering (N2008/243/IR) skrev regeringen att "En utgångspunkt för den nya planeringsomgången är att samhällsekonomiska analyser ska spela en tydligare roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar." Vidare anges att "Det är också av vikt att det samhällsekonomiska beslutsunderlaget utvecklas".

I den förra åtgärdsplaneringen togs samhällsekonomiska kalkyler fram för i stort sett alla så kallade namngivna objekt som prioriterades in i de nationella och regionala planerna. Det var första gången som planen, på regeringens uppdrag, togs fram gemensamt av de dåvarande trafikverken. Verken lade ner mycket arbete på att förbättra jämförbarheten mellan trafikslagen och på att presentera underlagen på ett mer enhetligt sätt än tidigare. Modell- och

¹⁰⁵ SOU 2009:31, s.183

metodutveckling och fastställande av mallar och riktlinjer pågick dock långt in i det faktiska kalkylarbetet. Detta, i kombination med att uppdragstiden som Trafikverket fick till sitt förfogande var förhållandevis kort, gjorde att det samhällsekonomiska beslutsunderlaget till stora delar inte var färdigt när trafikverken gjorde sin prioritering av åtgärderna. Underlaget spelade därmed inte den roll i trafikverkens sammanställning av planförslaget som var avsett.

Inför de senaste planeringsomgångarna har regeringen i flera fall i förväg pekat ut objekt som ska ingå i planförslaget och inte vara föremål för omprövning. Det kan gälla objekt som har kommit långt i byggskedet och som regeringen avser ska färdigställas, men det har även gällt objekt i tidiga planeringsskedet. I förra planeringsomgången pekades också ett stort antal projekt ut av regeringen. För dessa projekt togs inget nytt samhällsekonomiskt beslutsunderlag fram under åtgärdsplaneringen av de dåvarande trafikverken.

I direktiven till kapacitetsutredningen fick Trafikverket i uppdrag att göra samhällsekonomiska bedömningar av de förslag som utredningen skulle lägga fram. I kapacitetsutredningen anges, om beräkningar av underhållsåtgärder på väg, att ”effekten för varje ambitionsnivå har beräknats i förhållande till NPT (jämförelsealternativet). Den samhällsekonomiska effekten varierar mellan 22 och 31 miljarder kronor under perioden 2012–2021 beroende på nivå (...) Beräkningarna för belagd väg (inklusive bärighet) har genomförts genom simulering av vägnätet i HDM4”. Hur övriga beräkningar är genomförda framgår inte av utredningen men företrädare för Trafikverket uppger att överslagsberäkningar som bygger på bedömningar och antaganden gjordes i ett kalkylprogram. Trafikverket avsåg att försöka göra beräkningsmässiga systemanalyser för de åtgärds paket som föreslog i kapacitetsuppdraget i efterhand under våren men detta hanns inte med eftersom man istället fick prioritera analyser av höghastighetsbanor.

För den kommande åtgärdsplaneringen finns ännu inte något regeringsuppdrag till Trafikverket. För att verket ska kunna hålla regeringens aviserade tidsplan är dock arbetet med att ta fram beslutsunderlagen för planförslaget är i full gång, parallellt med arbetet med regeringens uppdrag om kvalitetssäkring av den gällande planen.¹⁰⁶ Övergripande principer att arbeta utefter återfinns i regeringens infrastrukturproposition från år 2012.¹⁰⁷ Regeringen har i infrastrukturpropositionen aviserat att regeringen avser ge Trafikverket i uppdrag att inleda förberedelser för åtgärdsplaneringen för perioden 2014-2025 i samband med att infrastrukturpropositionen

¹⁰⁶ Regeringen (2012b).

¹⁰⁷ Prop. 2012/13:25.

lämnas till riksdagen. I övrigt styrs arbetet genom muntliga dialoger mellan Trafikverket och Regeringskansliet. Om riksdagens ställningstagande till infrastrukturpropositionen skulle innebära att de preliminära planeringsförutsättningarna som Trafikverket arbetar efter skulle ändras, innebär detta att det kommer att krävas stora omtag i arbetet.

Underlagen från Trafikverket om underhållskostnader och behov av underhållsåtgärder

För att kunna bedöma behovet av underhållsåtgärder behövs kunskap om infrastrukturens status och hur statusen kan påverkas av olika åtgärder. Denna kunskap behöver kombineras med kunskapen om vad olika åtgärder kostar och vad de har för samhällsekonomiska effekter. Med denna kunskap som utgångspunkt kan samhällsekonomiskt effektiva åtgärder för att vidmakthålla eller förbättra infrastrukturens status identifieras. Riksrevisionens bedömning är att Trafikverkets underlag om underhållskostnader och behov av underhållsåtgärder på en aggregerad nivå har luckor. Luckorna gäller kunskapen om infrastrukturens samlade status, om åtgärders påverkan på denna status och de samhällsekonomiska effekterna av åtgärder, framför allt inom järnvägsområdet. Med ledning av Trafikverkets rapportering till regeringen med anledning av uppdraget om strategisk styrning av drift och underhåll gör Riksrevisionen bedömningen att det kommer att ta många år att fylla i dessa luckor.

Kunskap om infrastrukturens status

Riksrevisionen bedömer att Trafikverkets kunskap om järnvägsnätets tillstånd på en detaljerad nivå, per bantyp och för olika anläggningstyper är god, men kunskapen om den samlade statusen hos nätet brister. Information samlas kontinuerligt in via besiktningar och tillståndskontroll, genom spårägsmätning och genom registrering av fel. Den insamlade informationen resulterar i tillståndsbeskrivningar per bantyp, men också för spår, spårväxlar och signalställverk och är underlag för en bedömning av åtgärdsbehoven som föreligger inom dessa anläggningstyper.¹⁰⁸ Resultaten av besiktningar och mätningar av järnvägens olika teknikslag kan dock inte enkelt aggregeras till en samlad bild av järnvägsanläggningens status. Detta beror enligt Trafikverket dels på hur data är sorterat men också på järnvägsanläggningens mycket större tekniska komplexitet jämfört med vägar.

Ett mått som Trafikverket använder för att beskriva ett samlat tillstånd för järnvägen är antalet uppkomna fel, och hur dessa har utvecklats. Ett problem

¹⁰⁸ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskningen av denna rapport.

med måttet är att felen är av olika omfattning beroende på vad som har hänt och vilken del av anläggningen det är frågan om. Detta komplicerar möjligheterna att använda detta som enda mått för hur anläggningarnas tillstånd har utvecklats och för bedömning av underhållsbehovet. Trafikverket lägger ner mycket resurser på att ta fram fler relevanta indikatorer som går att följa upp och för detta ändamål används förseningsstatistik, spårlägesmätningar med mera samt uppgifter om anläggningarnas ålder, typ av anläggning och omfattning av trafiken.¹⁰⁹ Trafikverket anger i regeringsuppdraget om styrning av drift och underhåll att det finns en utvecklingspotential för övergripande prognoser över tillståndsutvecklingen för järnväg.

Riksrevisionen bedömer att kunskapen om vägnätets status är jämförelsevis god och att det finns metoder utvecklade för att mäta statusen på vägnätet. Två mått används i huvudsak, spårdjup och ojämnhet i vägens längsriktning.¹¹⁰

Kunskap om vad som är effektiva åtgärder

Riksrevisionen bedömer att Trafikverket på många områden har god kunskap på en detaljerad nivå om statusen på infrastrukturen och hur den påverkas av olika åtgärder. Men Trafikverket anger själva att informationen i dagsläget inte är strukturerad på ett sådant sätt att det enkelt går att göra övergripande analyser genom att sammanställa teknisk information från olika anläggningstyper med ekonomisk information om de åtgärder som genomförts.¹¹¹ För att bygga upp kunskapen om vilka åtgärder som är effektiva för att påverka infrastrukturens status behöver framför allt data för genomförda åtgärder i järnvägsanläggningar samlas in och struktureras så att de kan hanteras i verkets olika IT-system.¹¹² Ett sådant arbete har inletts med hög ambitionsnivå men Riksrevisionen bedömer att det kommer att ta tid innan det kan få effekt.

Metoder för att bedöma åtgärdernas samhällsekonomiska effekter

Analys och bedömning av underhållsbehov på vägar har utvecklats sedan Riksrevisionens granskning av vägunderhåll år 2009. Ett modellhjälpmedel som kan användas för att beräkna åtgärders samhällsekonomiska effekter, har nyligen börjat implementeras. Systemet går under namnet *Highway Development Manual IV* (HDM IV) och har tagits fram av Världsbanken.¹¹³

¹⁰⁹ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskningen av denna rapport.

¹¹⁰ Elektronisk bilaga 4.

¹¹¹ Trafikverket (2012f).

¹¹² Uppgift från Trafikverket vid faktagranskningen av denna rapport.

¹¹³ Trafikverket (2012d).

På järnvägssidan omfattar de modeller som använts för att studera spår, spårväxlar och signalställverk samhällsekonomiska effekter. Däremot finns det inte motsvarande managementsystem som HDM IV inom järnvägen i drift i dag.¹¹⁴ Det finns handböcker, så kallade effektkataloger, för analyser av olika underhållsåtgärder. Dessa handböcker innehåller ett fåtal effektsamband om vilka effekter underhåll av järnväg har.

Motivering av underhållsåtgärder

En nationell underhållsstandard för vägars tillstånd på lång sikt har nyligen beslutats av Trafikverket. Denna standard innehåller gränsvärden per vägtyp för de viktigaste tillståndsp parametrarna och är en viktig grund för prioriteringen av vilka åtgärder som ska genomföras. Av den yta som åtgärdas årligen har omkring 60 procent uppvisat undermåligt tillstånd uttryckt i tillståndsdata. Resterande 40 procent åtgärdas utan att sådant underlag finns. Trafikverket förklarar detta med att alla omständigheter som motiverar åtgärd inte kan fångas vid tillståndsmätningen och att beläggningsåtgärder av praktiska och ekonomiska skäl måste omfatta vägsträckor av viss längd.¹¹⁵ En annan förklaring är enligt Trafikverket att mätvärdena för de resterande 40 procenten visserligen kan ligga under, men mycket nära, gränsvärdet för vad som klassas som undermåligt. Vid tidpunkten för genomförande av underhållsåtgärden, som ligger ett år senare i förhållande till när mätningen gjordes, bör därför mer än 60 procent av vägytan som åtgärdas ha undermålig standard.¹¹⁶ Riksrevisionen ser dock att det utifrån det underlag som finns är svårt att för någon utanför Trafikverket att avgöra om resurserna till vägunderhåll satsas effektivt.

Som en del av kapacitetsutredningen analyserades behovet av reinvesteringar i vägnätet med metoden HDM IV. Resultatet av de analyser som genomfördes gav inga indikationer på en omfattande eftersläpning i reinvesteringsbehovet. Med tanke på att modellpaketet implementerades i Sverige för första gången, och också att man av tidsskäl tvingades till vissa förenklingar, utesluter detta inte att en mer genomarbetad tillämpning skulle visa andra resultat.¹¹⁷

Underhållsåtgärdena för järnväg baseras i huvudsak på kvalificerade expertbedömningar. Dessa expertbedömningar baseras på olika tillståndsfakta (data) om anläggningen. Dessutom tas hänsyn till behovet av att samordna åtgärder med eventuella investeringar i anläggningen.¹¹⁸

¹¹⁴ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskningen av denna rapport.

¹¹⁵ Trafikverket (2012e), s. 51 samt intervjuer med Trafikverket.

¹¹⁶ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskningen av denna rapport.

¹¹⁷ Elektronisk bilaga 4.

¹¹⁸ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskningen av denna rapport.

Konkreta förslag inhämtas från banförvaltare och bedöms och prioriteras av underhållsingenjörer och teknikerspecialister per teknikområde (till exempel spår, broar och signalutrustning). Delplaner med åtgärder per teknikområde tas fram och stäms av mot hur de bedöms bidra till att öka de så kallade leveranskvaliteterna (framför allt säkerhet och punktlighet) och mot specifika prioriteringsgrunder som gäller för respektive teknikområde.

För att sedan prioritera mellan de olika teknikområdena krävs andra, generella, prioriteringsgrunder. En första utgångspunkt är då att pågående åtgärder ska fullföljas. I nästa steg prioriteras åtgärder som kräver lång framförhållning, till exempel spårbyten, kontaktledningsbyten och åtgärder på högtrafikerade banor. I ett sista steg prioriteras åtgärder som innebär samordningsvinster med andra projekt.¹¹⁹

De förslag till nivå för underhåll och reinvesteringar för järnväg som Trafikverket lämnade i kapacitetsutredningen byggde på analyser med ett tioårsperspektiv. Analyserna byggde bland annat på livscykelkostnad, lokal trafikbelastning och anläggningens ålder. För vissa teknikslag gjordes inga sådana analyser utan underhålls- och reinvesteringens behov för dessa tekniskslag byggde på deras historiska andelar av de totala kostnaderna för underhåll och reinvesteringar.

I kapacitetsutredningen genomförde Trafikverket effektbedömningar för järnväg som utgick från hur mycket förseningar kunde minskas genom underhåll och andra åtgärder. Förseningar definierades som de förseningar som följer av störningar av olika slag och mäts som den nya eller extra försening som uppstår i ett avgränsat geografiskt område, utan hänsyn till om tåget varit försenat eller inte innan det kom in i det aktuella området.

Denna metod tar ingen hänsyn till att förseningar kan köras in till ankomststationen. Enligt Trafikverket ska inte heller metoden ta hänsyn till att tåget kan köra in tid till tågets slutstation då varje ”station” under sträckan kan ha ett gods- och resandeutbyte.¹²⁰ Det är enligt Trafikverket tillräckligt att verket har god kontroll på merförseningar eftersom dessa ger kunskap om vilka åtgärder som krävs för att minska förseningarna.¹²¹ I en studie beställd av Trafikverket undersöktes vilken effekt på restider som fel på anläggningen hade.¹²² Denna studie, som inte har kunnat beaktas i kapacitetsutredningen visar

¹¹⁹ Intervju med Trafikverket.

¹²⁰ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskning av denna rapport.

¹²¹ Från november år 2012 kan Trafikverket även koppla följdförseningar till grundorsaker.

¹²² WSP Analys & Strategi (2012b).

att restider inte alltid påverkas av fel på anläggningen. Även den underliggande statistiken som Trafikverket har använt för beräkningar av merförseningar kan lida av kvalitetsproblem. I en undersökning av samband mellan förseningar och kapacitetsutnyttjande i det svenska järnvägssystemet fann nämligen VTI att de data för 2009 som Banverket levererat innehöll fel.¹²³ Trafikverket uppger dock att de förbättrat systemen och nyare data inte innehåller samma fel.¹²⁴

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det en risk att problemen med att mäta åtgärders effekter på förseningar inneburit att behoven av underhållsåtgärder för järnvägsinfrastrukturen har överskattats.

Hur påverkar det nya planeringssystemet?

När det nya planeringssystemet införs från och med 1 januari år 2013 ska planerna ses över årligen. Det nya systemet innebär att särskilda krav på underlagen kommer att ställas på de investeringsobjekt som ska prövas för att komma in i genomförandedelen av planen, år 1–3, respektive de som beräknas kunna byggstarta under år 4–6. Det skulle kunna innebära att kostnadskalkylerna för dessa objekt får högre kvalitet. Problemen med nålsögefenalet och optimism bias, som beskrevs inledningsvis i detta kapitel i samband med beskrivningen av successiv kalkyl, bör kunna påverkas av denna förändrade process. Men för att dessa problem ska minska krävs faktiska omprövningar av objekten och inte bara att de omprioriteras i tid. Riksrevisionens bedömning är att det finns en risk för att kraven på underlag för objekt i den sista delen av planen kan komma att bli lägre än i dag med det nya planeringssystemet.

Av samma anledning kan det nya planeringssystemet innebära att noggrannare samhällsekonomiska kalkyler görs innan objekten ska in i genomförandedelen av planen men att kraven på underlag i de senare perioderna av planen blir lägre än i dag.

Riksrevisionen bedömer att uppdraget till Trafikanalys att granska Trafikverkets underlag kan medföra klara förbättringar. Uppdraget formuleras i planeringspropositionen: "För att regeringen ska ges bättre möjligheter att ta ställning till Trafikverkets förslag bör dessa remitteras till Trafikanalys. Uppgiften för Trafikanalys bör i första hand vara att granska de samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar och planeringsunderlag som ligger till grund för Trafikverkets förslag"¹²⁵

¹²³ VTI (2012).

¹²⁴ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskning av denna rapport.

¹²⁵ Prop. 2011/12:118.

Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Underlag för kostnadsbedömningar i anläggningskostnadsskalkyler

Regeringen och Trafikverket har valt att förlita sig på successiv kalkylering som metod för att lösa problemet med kalkyler som systematiskt underskattar investeringskostnaden. Metoden är ännu inte utvärderad och ingen utvärdering är heller planerad. Riksrevisionen kan konstatera att de uppgifter som behövs för en framtida utvärdering i dag inte lagras centralt och det finns ingen rutin för vad som ska lagras i projekten, och hur detta ska lagras.

Det finns ingen sammanställning på Trafikverket av hur många projekt som genomgått en fullständig eller förenklad analys enligt den successiva kalkylemetoden. Riksrevisionen kan också notera att det är vanligt att resultatet från den successiva analysen revideras innan totalkostnadsprognosen rapporteras vidare. Den plankostnad som ställs upp för ett objekt behöver alltså inte vara densamma som successivkalkylen landat i. Det kan finnas skäl till att resultatet från den successiva analysen behöver revideras innan den kan användas som plankostnad, men det finns ingen samlad överblick över dessa avvikelser och orsaker till dem, vilket gör det svårt att bedöma kostnadsuppgifterna i planen.

Det stora flertalet successiva kalkyler genomfördes under senaste åtgärdsplaneringen och håller enligt Trafikverket sämre kvalitet än de kalkyler som tas fram i dag då metodutveckling skett och personal fått mer erfarenhet. Riksrevisionen bedömer att det kan vara ett problem att många objekt inte kommer att få någon ny successiv kalkyl i samband med den nya planeringsomgången. Det gjordes inte heller några nya kalkyler i kapacitetssuppletet som ligger till grund för regeringens infrastrukturproposition och den kommande åtgärdsplaneringen.

Underlag för samhällsekonomiska analyser av investeringar

Arbetet med att säkerställa förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna har kommit en bit på väg och arbetsmetoderna för att ta fram prognoser och kalkyler har stagats upp. Samtidigt har arbetet gått långsammare än vad Trafikverket tidigare bedömt. Detta har sin orsak i att verket inte har reserverat specifika resurser för detta område utan det har fått stå tillbaka då andra uppdrag kommit som bedömts som mer angelägna. Regeringen har inte kommenterat denna prioritering.

I förra planeringsomgången hann Trafikverket inte färdigställa det samhällsekonomiska underlaget till dess att verket gjorde sin prioritering av åtgärder. Att tiden var knapp kan också ha medfört att Trafikverket inte prioriterade att ta fram samhällsekonomiskt beslutsunderlag för objekt som hade utpekats i förväg av regeringen. Att Trafikverket inte hinner med att ta fram nödvändigt underlag inom uppdragstiden upprepas sedan i kapacitetsutredningen, där efterfrågade samhällsekonomiska analyser inte var möjliga att hinna med. Åtgärdsplaneringen var återigen tvungen att inledas innan regeringens direktiv formellt fanns på plats, för att myndigheten skulle hinna ta fram underlag i enlighet med regeringens aviserade tidsplan. Avsaknaden av systemanalyser innebär också att det inte finns något underlag som visar på betydelsen av prissättning och andra steg 1- och steg 2-åtgärder vilket vi redovisat tidigare.

Underlag för analyser av drift och underhållsatsningar

Sammanfattningsvis bygger underhållsåtgärderna för järnväg inte på en transparent och systematisk jämförelse eller prioritering efter åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet utan på kvalificerade bedömningar av experter.

Riksrevisionen kan konstatera att flera utvecklingsprojekt har startats och att en hel del har skett vad gäller organisation, styrning och riktlinjer. Trafikverkets kunskap om åtgärdsbehovet per anläggningstyp samt bakomliggande orsaker till nedbrytningen har förbättrats. Trafikverket bedriver ett systematiskt arbete vid prioriteringen av underhållsåtgärder på järnväg och det finns en fastlagd transparent process. Mycket återstår dock när det gäller faktiska data, utveckling av effektsamband och analysmodeller för att kunna ge en aggregerad bild. Detta resulterar i att såväl det totala underhållsbehovet, framför allt på järnvägssidan, som den samhällsekonomiska nyttan av olika underhållsnivåer eller underhållsstrategier, fortfarande är svårbedömda.

Samlad bedömning av beslutsunderlagen

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att förutsättningarna för att ta fram jämförbara och konsistenta underlag har förbättrats i och med ett samlat trafikverk och flera viktiga förbättringar har genomförts i beslutsunderlagen. Det återstår dock enligt Riksrevisionens bedömning en del problem och kunskapsluckor. Regeringen har bidragit till den positiva utvecklingen då den infört en starkare styrning av vad beslutsunderlagen ska innehålla och då det nya planeringssystemet kommer att ställa större krav på uppdaterade beslutsunderlag. Riksrevisionen ser positivt på att Trafikanalys fått i uppdrag att granska Trafikverkets planeringsunderlag av regeringen. Samtidigt ger man inte Trafikverket tid att ta fram de beslutsunderlag man säger sig efterfråga när det kommer till de verkliga beslutstillfällena.

Som konstaterats i föregående kapitel saknas underlag som visar på betydelsen av prissättning och andra steg 1- och steg 2-åtgärder. Eftersom det dessutom finns flera luckor i beslutsunderlaget för satsningar på drift- och underhållsåtgärder, är inte nödvändiga förutsättningar uppfyllda för att kunna utforma effektiva styrmedel och göra effektiva avvägningar mellan olika åtgärder.

III. Framgår de samlade konsekvenserna av underlagen och besluten?

Problembild utifrån tidigare granskningar

- Systemsynen i underlagen brister. Med systemsyn eller helhetssyn avses här att alla konsekvenser av att genomföra en åtgärd, så som nödvändiga följdinvesteringar och kostnader för dessa, ska ingå i beslutsunderlaget, tillsammans med de nyttor som ett sådant system eller helhet levererar.
- Politiska beslut om stora infrastrukturobjekt har ibland fattats tvärtemot principer i propositioner och direktiv och tvärtemot vad beslutsunderlagen som regeringer fått förordar. Besluten fattas i flera fall utan någon konkret motivering eller med hänvisningar till effekter som enligt beslutsunderlagen inte förekommer.
- Länen har inte levt upp till kraven på att redovisa en samlad effektbedömning och tydliga motiveringar till prioriteringarna för de åtgärder som föreslås. Bristerna gör det svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara alternativet.

Har systemsynen i underlagen förbättrats för stora investeringsåtgärder?

I denna slutgranskning har en fallstudie genomförts av två järnvägsprojekt – Västlänken i Göteborg och projektet att bygga ny järnväg för höghastighetståg, här också kallat höghastighetsprojektet. Projekten som studerats har valts utifrån att deras beslutsprocesser ska vara närliggande i tid, så att slutsatserna från granskningen blir relevanta inför beslutet om ny nationell åtgärdsplan. Studien är inriktad på frågan om regeringens motiv till beslut om en investering är tillräckligt väl beskrivna och om det underlag som tas fram av Trafikverket på ett transparent och objektivt sätt belyser konsekvenserna av att genomföra investeringen. Fallstudien i sin helhet återfinns i en underlagsrapport till denna rapport.¹²⁶

¹²⁶ Elektronisk bilaga 1.

Beslutsunderlag för Västlänken

Västlänken är en tågtunnel under centrala Göteborg som ska binda ihop pendeltågstrafiken och ge nya stationer i staden. Ändamålen med Västlänken är dels att öka tillgängligheten genom nya stationer och färre byten i systemet, dels att öka kapaciteten i järnvägsnätet så att fler tåg kan rymmas. Dessa två egenskaper ska tillsammans göra att Västlänken når det övergripande målet att bidra till en hållbar tillväxt i landet genom att fler resor och transporter kan ske på järnväg. Västlänken ska därmed bidra starkt till en positiv regionutveckling och så kallad regionförstoring. Västlänken fanns inte med i det förslag till nationell plan för perioden 2010–2021 som Trafikverket lämnade in till regeringen utan inkluderades av regeringen till följd av en politisk förhandlingsprocess.

Beslutsunderlaget begränsat och inte uppdaterat

En första iakttagelse är att beslutsunderlaget för Västlänken vid beslutstillfället, det vill säga då den nationella planen fastslogs av regeringen, var mycket begränsat. Anledningarna till det begränsade beslutsunderlaget var att Banverket inte färdigställde några analyser av Västlänken inför förslaget till nationell transportplan 2010–2021 eftersom objektet inte bedömdes som aktuellt för att ingå i planen. Det tillgängliga underlaget vid beslutet byggde på en regional järnvägsutredning från år 2005 och den dåvarande åtgärdsplanen för 2004–2015. I denna plan ingick ursprungligen utbyggnad av det omkringliggande järnvägsnätet i Västra Götaland, bland annat på västra stambanan och på banan mellan Göteborg och Borås. Förutsättningarna i planen 2004–2015 förändrades dock efter att det framgick att dess projekt hade fördröjats och att det inte var möjligt att genomföra planen enligt de fastställda ekonomiska ramarna. Banverket fick år 2007 regeringens uppdrag att redovisa förslag till en reviderad åtgärdsplan för 2004–2015. Regeringen gick dock inte vidare med förslaget och avstod därmed från att fastställa någon reviderad åtgärdsplan för 2004–2015. Flera projekt, bland annat i Västra Götaland, fick skjutas på framtiden i planen 2004–2015 då de ursprungliga medlen inte räckte. Om Västlänken hade byggts under de förutsättningar som ursprungligen gällde i planen för 2004–2015, då ett antal kompletterande investeringar ingick, hade möjligheterna att nyttja Västlänken sett mycket bättre ut i dag. Regeringens beslut om att genomföra Västlänken fattades dock utan hänsyn till de konsekvenser som förändringarna av planen fick för möjligheten att nyttja Västlänken som planerat.

Vid inlämnandet av förslaget till nationell transportplan för 2010–2021, i vilket Västlänken inte ingick, lämnade trafikverken också en mycket kort delrapport om ett paket med infrastrukturåtgärder i Västsverige. Denna rapport

omfattar en halv sida text och konstaterar i princip endast att trafikverken för Näringsdepartementets räkning tillsammans med representanter för Västsverige tagit fram ett förslag till infrastrukturpaket i Västsverige med omfattningen 25–30 miljarder kronor. Efter det att trafikverken lämnat in sitt planförslag tog trafikverken fram en uppdaterad samhällsekonomisk bedömning av projektet Västlänken, daterad 2010-02-10. Vid denna tidpunkt fanns emellertid redan ett avtal om Västsvenska infrastrukturpaketet, där Västlänken ingår som den största enskilda satsningen. Avtalet var vid denna tidpunkt underskrivet av de regionala företrädarna men inte av trafikverken för statens räkning. Den uppdaterade samhällsekonomiska bedömningen landade i en nettonuvärdeskvot på -0,55 (det innebär att för varje satsad krona fås bara 45 öre tillbaka i form av nyttor). Till det som kan beräknas i kalkylen ska övriga nyttor som inte är beräkningsbara läggas. Trafikverket gjorde den samlade bedömningen att de tillkommande nyttorna (som alltså inte kan beräknas och som därmed inte ingår i själva kalkylen), är små och därmed inte kan väga upp det negativa resultatet. Beräkningen byggde dessutom på förutsättningen att kust-till-kustbanan mellan Göteborg och Borås var utbyggd i sin helhet, men denna investering ingick inte i den dåvarande åtgärdsplanen.

Ytterligare stora investeringar till osäkra kostnader krävs för att uppnå Västlänkens ändamål

Efter att beslutet fattades om att ta med Västlänken i åtgärdsplanen 2010–2021 har Trafikverket genomfört analyser av nu gällande förutsättningar för att med Västlänken uppnå en ökad tågtrafik på banorna in mot Göteborg, alltså för att uppnå Västlänkens ändamål om att tågkapaciteten ska öka.

Trafikverkets analyser pekar på att det krävs vissa omkringliggande investeringar till Västlänken bara för att trafiken i framtiden ska kunna motsvara den i dag befintliga trafiken på Göteborgs central. Syftet med Västlänken anges vara att öka kapaciteten. Trafikverket har därför i ett scenario också räknat på ett något utökat trafikutbud, från nuvarande 12 turer per riktning och timme till 15 turer. För att detta scenario ska fungera krävs tillkommande investeringar i storleksordningen 20–35 miljarder kronor. Det bör påpekas att kostnadsuppgifterna i dessa kostnadsberäkningar är mycket osäkra och inte beräknade med successiv kalkyl. De bygger istället på enklare bedömningar som Trafikverket gjort och bör därför ses som indikativa. Detta medför också en risk för att kostnaderna för tilläggsinvesteringarna är underskattade och att det i framtiden när investeringarna har detaljstuderats kan visa sig dyrare att bygga ut.

Beslutsunderlag – Höghastighetsprojektet

Den andra investeringen som studerats i fallstudien är utbyggnaden av höghastighetsbanor. Detta är en planerad och mycket omfattande utbyggnad av banor för höghastighetståg i Sverige, från Stockholm till Göteborg och från Jönköping vidare ner till Skåne. Projektet är ännu inte beslutat, men det har utretts under lång tid. De senaste åren har höghastighetsbanorna utretts på uppdrag av regeringen i (SOU 2009:74) och därefter i Trafikverkets kapacitetsutredning.

Riksrevisionen har identifierat tre huvudsakliga ändamål som politikerna satt upp med en utbyggnad av höghastighetsbanor.

- Höghastighetsbanorna ska bidra med kortare restider, främst mellan de tre största städerna i Sverige, för att därmed öka tågets konkurrenskraft gentemot flyg- och biltrafik.
- Genom sin dragning i nya korridorer ska höghastighetsbanorna ge snabbare järnvägsanknytning mellan relativt stora svenska städer som tidigare legat utanför de större transportstråken.¹²⁷ Detta möjliggör exempelvis utvidgande av arbetsmarknadsregioner genom de snabba regionalstågsförbindelser som kan uppnås.
- Höghastighetsbanorna förväntas ge ett stort tillskott av ny kapacitet i järnvägsnätet. Detta uppnås genom att nya spår anläggs, men också genom att trafiken genom detta kan separeras så att långsamtgående och snabbgående tåg inte behöver blandas på samma spår. Därigenom får särskilt godstrafiken ett stort tillskott av kapacitet på de befintliga stambanorna.

Höghastighetsprojektet har valts ut att ingå i fallstudien på grund av sin stora omfattning, och den därigenom ökade vikten av att underlaget är rättvisande. Projektet är också unikt på flera andra sätt än sin omfattning. Bland annat skulle projektet innebära att ny teknik för höghastighetståg introducerades på svensk järnväg.

Osäkra kostnadsberäkningar som delvis inte bygger på successivprincipen

Riksrevisionen har identifierat ett antal olika typer av risker och brister i underlaget om höghastighetsbanor som Trafikverket tog fram i kapacitetsutredningen. En första iakttagelse är att kostnadsberäkningarna för detta mycket omfattande projekt, i storleksordningen 130 miljarder kronor, fortfarande är osäkra. Inga detaljerade studier har gjorts av merparten av de tilltänkta banorna och kostnadskalkylerna har inte gjorts om, endast

¹²⁷ T.ex. Jönköping och Borås.

uppdaterats något, i förhållande till de kostnadsuppgifter som togs fram i samband med (SOU 2009:74). Trafikverket har inte heller uppdaterat prisnivån i sina kostnadsberäkningar, och projektet i dagens pengavärde kostar snarare i storleksordningen 150 miljarder kronor. Trafikverket uttrycker själva i kapacitetsutredningen att kostnadsuppgifterna ska ses som indikativa.

En annan iakttagelse är att underlaget endast delvis har utgått från kostnadsbedömningar som bygger på successivmetoden, vilket står i strid med de riktlinjer som gäller för stora investeringsobjekt. Hela Europabanan¹²⁸ saknar exempelvis successivkalkyl och dess dragning i landskapet är inte studerad inom den fysiska planeringsprocessen. Europabans kostnadsbedömning bygger i stället på interpolering utifrån Ostlänkens¹²⁹ successivkalkyl, men trots det är Trafikverkets slutsats att Europabanan ska vara 40 procent billigare per kilometer än Ostlänken. Mot bakgrund av det bristande underlaget till denna bedömning är det uppenbart att det föreligger en risk för att kostnaden har underskattats.

Kostnader för sannolikt behov av kompletterande investeringar har inte omnämnts

För Höghastighetsbanorna, liksom för Västlänken, kan Riksrevisionen konstatera att projektavgränsningarna är snäva. Trafikverket anger i kapacitetsutredningen att det inte finns något kapacitetsbehov i omkringliggande järnvägsnätet till följd av den tillkommande trafiken från höghastighetsbanorna. Riksrevisionen har tagit del av Trafikverkets beräkningar som ligger till grund för denna bedömning och anser att bedömningen är riskabel och att det istället är mycket möjligt att det uppstår ett behov för kompletterande investeringar för att uppnå ändamålen med höghastighetsbanorna. Riksrevisionen drar denna slutsats utifrån flera typer av kompletterande underlag och beräkningar, bland annat kapacitetsberäkningar med generella kapacitetsberäkningsformler.

Exempelvis skulle belastningen på bansträckan som söderifrån leder in till Stockholm när höghastighetstågen är i trafik bli så hög att kapacitetsutnyttjandet skulle hamna någonstans i intervallet 80–110 procent som dygnsvärde. Enligt Trafikverkets redovisningar i andra sammanhang innebär ett nyttjande på mellan 81 och 100 procent att känsligheten för störningar blir hög, medelhastigheten låg och att det råder stora problem att finna tid för att underhålla banan. I dagens järnvägsnät byggs kapaciteten

¹²⁸ Europabanan är en planerad järnväg mellan Jönköping och Skåne för vidare anslutning mot Danmark.

¹²⁹ Ostlänken är en ca 15 mil lång dubbelspårig järnväg som planeras mellan Järna och Linköping.

på denna typ av tungt belastade sträckor generellt sett ut. Ett sådant exempel är Citybanan genom Stockholm. Det kan också tilläggas att kraven från allmänheten på att höghastighetstågen ska hålla sin tidtabell sannolikt är höga.

Trafikverket delar inte Riksrevisionens syn på behovet av kompletterande investeringar till höghastighetsbanorna.¹³⁰ Riksrevisionen anser ändå att ovanstående och andra starka argument (som redovisas i elektronisk bilaga 1) gör att det är sannolikt att det finns ett behov av kompletterande investeringar om höghastighetsbanor byggs. Kostnaden för tillkommande investeringar enbart i Stockholmsområdet överstiger troligen 10 miljarder kronor enligt indikativa kostnadsbedömningar. Om investeringar också behövs i Göteborg, Malmö eller över Öresund kan detta kosta flera tiotals miljarder kronor till. Riksrevisionen menar att det hade varit lämpligt att i underlaget rapportera och diskutera möjliga behov av framtida kringinvesteringar.

Brister i de samhällsekonomiska bedömningarna av höghastighetsbanorna

I kapacitetsutredningens samhällsekonomiska bedömning av höghastighetsbanorna har viktiga externa effekter inte tagits med. Det handlar om sådant som ska tas upp och åtminstone beskrivas kvalitativt om det inte kan värderas i kronor, till exempel intrångseffekter i naturlandskap och buller. Dessa externa effekter kan ses som särskilt relevanta för höghastighetsprojektet eftersom höghastighetsbanorna planeras att dras i helt nya korridorer. Att inkludera dessa effekter skulle påverka bedömningen av projektets lönsamhet negativt.

En annan iakttagelse är att Trafikverket i grundkalkylen förutsätter samma nivå på biljettpriserna för höghastighetstågen som för andra tåg. Detta trots att verket skriver att de bedömer det som sannolikt att tågoperatörer kommer att välja att ta ut ett högre biljettpris för en resa med höghastighetståg eftersom det är en bättre produkt. Effekten av ett högre biljettpris studeras istället i en känslighetsanalys som kommer fram till att ett 25 procent högre biljettpris på höghastighetståg minskar nyttan med investeringen i storleksordningen 8 miljarder kronor. Eftersom det av Trafikverket bedöms som sannolikt att biljettpriset kommer att höjas om höghastighetståg introduceras anser Riksrevisionen att effekten av detta borde ha inkluderats i grundbedömningen av projektets lönsamhet.

¹³⁰ Uppgift från Trafikverket vid faktagranskning av denna rapport.

Riksrevisionen gör också bedömningen att nyttan som genereras av förbättrade förutsättningar för godstrafiken har överskattats i underlaget. Trafikverket har i kapacitetsuppdraget använt nyttouppskattningen som redovisades i den statliga utredningen från år 2009, utan hänsyn till att de förutsättningar som förelåg för att denna skattade nytta skulle kunna uppnås inte gäller i dag. (Utredningen förutsatte exempelvis ökad axellast, byggandet av industrispår och utökad kapacitet för godstransporter.) Godsnyttan i den statliga utredningen byggde på en ökning av godstransportarbetet på järnväg som uppgick till 11 miljarder tonkilometer. Trafikverket har i kapacitetsuppdraget endast antagit en ökning av godstransportarbetet med 2–3 miljarder tonkilometer, men har ändå ansett att godsnyttan blir lika hög som den som kunde härledas från den avsevärt mer omfattande ökningen av transportarbetet som den statliga utredningen antog.

Trafikverket rekommenderar en etapputbyggnad som inte analyserats i kapacitetsutredningen

Riksrevisionen kan konstatera att Trafikverket i sin utredning av höghastighetsbanorna kommer fram till slutsatsen att det endast är i ett av de analyserade scenarierna som nyttan bedöms vara i samma storleksordning som anläggningskostnaderna. I de övriga scenarierna är höghastighetsbanorna klart olönsamma, enligt Trafikverkets uppskattningar. I stället för att rekommendera något av höghastighetsalternativen för utbyggnad rekommenderar Trafikverket i kapacitetsutredningen en etapputbyggnad av höghastighetsbanor, med start i Ostlänken och en deletapp mellan Göteborg och Borås (sträckan Mölnlycke–Bollebygd). Denna etapputbyggnad, eller konsekvenserna av en etapputbyggnad, har dock inte analyserats i kapacitetsutredningen.

Trafikverket konstaterar först att de båda ovan nämnda sträckorna har en negativ nettonuvärdeskvot (-0,2 i båda fallen) och att sträckorna inte har några tillkommande, icke-värderade, nyttor som väger upp kostnaderna. Ändå rekommenderar Trafikverket båda sträckorna för fortsatt utredning och byggstart före år 2025, med hänvisning till att sträckorna har stor potential att minska nuvarande och framtida kapacitets- och effektivitetsproblem längs de aktuella stråken. Detta är dock effekter som Riksrevisionen kan konstatera till stor del redan ingår i den samhällsekonomiska kalkylen.¹³¹ Effekterna påverkar alltså inte den samlade bedömningen att sträckorna är olönsamma.

¹³¹ Nyttan av minskade förseningar ingår inte i kalkylen då de är svåra att värdera. Storleken på dessa nyttor har bedömts till ca 2 miljarder kronor för hela höghastighetsprojektet. Nyttan av minskade förseningar på enbart Ostlänken bör således vara betydligt lägre än så.

Fattas välmotiverade och transparenta beslut?

I fallstudien analyserade Riksrevisionen också om regeringens motiv till beslut om investeringar är tillräckligt väl beskrivna så att skälen för besluten framgår.

Motiv för Västlänken

Västlänken, med en beräknad kostnad på 20 miljarder kronor, är det enskilt största projektet i det västsvenska infrastrukturpaketet som sammanlagt omfattar 34 miljarder kronor. Västlänken fanns inte med i förslaget till nationell plan som trafikverken lämnade in år 2009. Regeringen beslutade trots detta att projektet skulle ingå i plan i fastställelsebeslutet våren år 2010. Beslutsunderlaget för Västlänken (och för det västsvenska infrastrukturpaketet som helhet) var vid tidpunkten för beslutet mycket begränsat.

Regeringens motiv för det västsvenska paketet och övriga ändringar i förhållande till planförslaget

Regeringen anger i beslutet om att fastställa den nationella planen inga motiv för de enskilda åtgärder där regeringens beslut avviker från trafikverkens förslag. Däremot motiverar regeringen i korta ordalag satsningen på det västsvenska infrastrukturpaketet. Paketet förväntas enligt regeringen minska trängseln, ge bättre förutsättning för kollektivtrafik och regionförstoring, ge bättre tillgänglighet till viktiga målpunkter i regionen samt effektivisera nationella och internationella godsflöden. Det är förväntningar, som åtminstone när det gäller de fyra första förväntningarna, enligt Riksrevisionens tolkning är tydligt kopplade till de ändamål om ökad kapacitet och tillgänglighet som ställts upp för Västlänken. Regeringen motiverar vidare att man frångick trafikverkens förslag med att den fastställda planen på ett mer effektivt sätt bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen, både funktionsmålet och hänsynsmålet. I beslutet poängterar regeringen att den fastställda planen viker mer utrymme till järnvägsinvesteringar än trafikverkens förslag, bland annat genom helhetslösningen i Västsverige. Detta ska enligt regeringen bidra till bättre förutsättningar för regionförstoring och kollektivtrafik.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens motiv för att ta med det västsvenska infrastrukturpaketet är mycket knapphändiga. De skäl som framförs och som redogörs för ovan handlar om en bättre måluppfyllelse utan att det specificeras hur eller hur mycket bättre denna måluppfyllelse blir genom de förändringar regeringen gjort jämfört med trafikverkens förslag. Riksrevisionen har i en tidigare granskning tvärtom konstaterat att regeringens förändringar av innehållet i åtgärdsplanen ledde till en kraftig minskning av planens samhällsekonomiska nytta, något som inte regeringen nämner

i beslutet, trots att samhällsekonomi är en central del av det övergripande transportpolitiska målet.

Regeringen anger också att det västsvenska paketet ska vara en effektiv helhetslösning. Det finns dock inget underlag som visar hur effektiv den valda lösningen är i förhållande till andra tänkbara paketlösningar i Västra Götaland. Detta har inte utretts, och förhandlingarna skedde och beslut togs således utan att något sådant underlag fanns tillgängligt.

Riksrevisionen har konstaterat det inte heller framgick av underlaget att det skulle krävas ytterligare stora investeringar för att uppnå ändamålen för Västlänken. Kostnadsuppgifterna för dessa omkringliggande investeringar är än i dag mycket osäkra och indikativa. Regeringen anger inte i sitt ställningstagande om och hur de utbyggnader som är en förutsättning för Västlänkens framtida trafikering ska förverkligas. Regeringen tycks därmed inte ha tagit ställning till om det fanns förutsättningar för att uppnå ändamålen med Västlänken, när beslutet togs. Regeringen begärde inte heller in något underlag som analyserade Västlänken utifrån ett system- eller helhetsperspektiv.

Regeringsbeslutets motiv och uppföljbarhet

Motiven till att inkludera det Västsvenska infrastrukturpaketet innehåller information om vilka förbättringar som förväntas, men ingenting om omfattningen på dessa förbättringar. Att enbart "förbättra" inom de angivna områdena skulle kunna uppnås med avsevärt mindre kostsamma lösningar än de som ingår i det västsvenska infrastrukturpaketet. Det kommer därför inte att gå att följa upp om det västsvenska infrastrukturpaketet blivit framgångsrikt utifrån regeringens perspektiv. Detta innebär också att regeringen inte har fastställt sina förväntningar i någon konkret form gentemot Trafikverket, som har ansvaret att planera och genomföra utbyggnaden.

Motiv för höghastighetsprojektet

Regeringen har ännu inte fattat beslut om att bygga ett system med höghastighetsbanor. Höghastighetsbanor utreddes i en statlig utredning (SOU 2009:74) som kom fram till att höghastighetsbanorna antagligen är samhällsekonomiskt lönsamma (men att ytterligare analyser bör göras) och att de är ett bättre alternativ än att bygga ut befintliga banor. När utredningen presenterades beslöt regeringen att inte gå vidare med utbyggnad av höghastighetsbanor med hänvisning till tveksamheter i beräkningen av den samhällsekonomiska lönsamheten samt kvarstående osäkerheter.

I kapacitetsuppdraget fick sedan Trafikverket i uppdrag att även utreda förutsättningarna för höghastighetsbanor. Riksrevisionen kan identifiera ett antal risker och brister i underlaget om höghastighetsbanorna som Trafikverket levererade till regeringen. I sin utredning landar Trafikverket i en rekommendation av en etapputbyggnad av höghastighetsbanor, med start av Ostlänken och en deletapp mellan Göteborg och Borås. Dessa etapper har inte analyserats i särskild ordning i kapacitetsutredningen. Inte heller konsekvenserna av en etapputbyggnad har analyserats. Trots att båda objekten i tidigare underlag har visat på ett negativt utfall i en samlad samhällsekonomisk analys rekommenderas alltså en utbyggnad, och dessutom rekommenderas denna utbyggnad ske i etapper.

Regeringen bedömer i 2012 års infrastrukturproposition att en ny stambana för snabbtåg bör byggas. De första delsträckorna bör byggas under planperioden 2014–2025. Dessa delsträckor är Ostlänken mellan Järna och Linköping samt första delen mellan Göteborg och Borås, sträckan Mölnlycke–Bollebygd. Regeringen bedömer att förslaget till riksdagen i huvudsak överensstämmer med vad som föreslogs av Trafikverket i kapacitetsutredningen.

I detta fall, liksom i fallet Västlänken, fattar regeringen beslut om objekt som inte har utretts specifikt i den föregående planeringsprocessen. Trafikverket utredde aldrig Ostlänken eller delen Mölnlycke–Bollebygd i kapacitetsutredningen. Projekten fick således varken någon genomlysning som självständiga objekt eller utifrån vad konsekvenserna blir av att bygga dessa delsträckor som de första delarna i en etapputbyggnad av ett höghastighetsnät.

Regeringens beslut skiljer sig även på ett avgörande sätt från Trafikverkets förslag i kapacitetsutredningen. Regeringens förslag innebär inte en utbyggnad som möjliggör trafikering med framtida höghastighetståg (320 kilometer per timme). Det som regeringen föreslår är de första etapperna av en ny stambana för snabbtåg (definieras som max 250 kilometer per timme). Detta har stor inverkan på utfallet i en samhällsekonomisk kalkyl av projektets lönsamhet. En lägre hastighet förlänger restiderna, vilket kan leda till att restiden mellan Stockholm och Linköping eller Norrköping blir för lång för att arbetspendlingstiden ska uppfattas som överkomlig, trots ett bygge av Ostlänken. Om Ostlänken dessutom skall anpassas för godstrafik kommer kostnaden öka avsevärt till följd av att godstågen inte klarar lika kraftiga lutningar som persontrafiktåg. Detta ökar behovet av broar och tunnlar på sträckan.

På ett övergripande plan har regeringen motiverat satsningen på Ostlänken och sträckan Mölnlycke–Bollebygd på ett avsevärt mer utförligt och transparent sätt än vad som var fallet med det Västsvenska infrastrukturpaketet. Regeringens motiv liknar de som Trafikverket anger i kapacitetsutredningen. Regeringen anger att sträckorna är angelägna ur kapacitetssynpunkt, för godstrafiken, för arbetspendling och ur ett regionalt utvecklingsperspektiv. Det kan dock noteras att de positiva effekter som regeringen anger som skäl i huvudsak redan ingår i den samlade effektbedömningen av objekten som alltså sammantaget ger som resultat att objekten inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Det kan också noteras att den lösning som regeringen pekar ut för Ostlänken saknar tillhörande kostnadsuppgift och lönsamhetsanalys, vilket gör utpekandet av denna sträcka riskfyllt.

Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen kan konstatera att de stora brister i hur nödvändiga tilläggsinvesteringar hanteras i beslutsunderlagen som vi iakttagit i tidigare granskningar upprepas i de två projekt som ingått i fallstudien som genomförts som del av slutgranskningen. I beslutsunderlagen för både Västlänken och höghastighetsprojektet framgår det inte att det antagligen kommer att krävas ytterligare mycket stora investeringar för att uppnå ändamålen som är uppsatta för projekten. I fallet Västlänken uppgår tilläggsinvesteringarna enligt Trafikverkets senare genomförda egna beräkningar till mellan 20 och 35 miljarder kronor. För höghastighetsprojektet gör Riksrevisionen bedömningen att kostnaden för tillkommande investeringar enbart i Stockholmsområdet sannolikt överstiger 10 miljarder kronor. Om tilläggsinvesteringar också behövs i Göteborg, Malmö eller över Öresund kan de tillkommande kostnaderna uppgå till flera tiotals miljarder kronor. Riksrevisionen menar att det hade varit lämpligt att i underlaget rapportera och diskutera möjliga behov av framtida kringinvesteringar.

I båda fallen är dessutom kostnadsuppgifterna som används osäkra och inte uppdaterade, och de samhällsekonomiska analyser som genomförts har brister. I fallet Västlänken gäller det framför allt system- eller helhetssynen och projektavgränsningen som Riksrevisionen anser är för snäv i förhållande till de ändamål som anges. I fallet höghastighetsprojektet gäller det främst överskattade nyttor och underskattade eller utelämnade kostnader.

Regeringen lyfte in Västlänken i den nationella planen samband med att regeringen fattade beslut om den nationella planen för 2010–2021. Det tillgängliga beslutsunderlaget var då mycket begränsat. I beslutet anger regeringen inga motiv för enskilda objekt där regeringens beslut avviker från trafikverkens förslag, som i fallet Västlänken. I budgetpropositionen för år 2013, och därefter i infrastrukturpropositionen som regeringen lämnade till riksdagen under hösten år 2012, har regeringen meddelat sin avsikt att inleda en etappvis utbyggnad av en ny stambanan för snabbtåg i nästkommande nationella plan. Även i detta fall utan att den lösning regeringen förslår är analyserad i beslutsunderlagen. Regeringens motiv till dessa satsningar får i båda fallen anses som mycket knapphändiga, och i viss mån även motsägelsefulla och missvisande.

Riksrevisionens samlade slutsats från fallstudierapporten är att såväl Trafikverket som regeringen på ett selektivt sätt lyfter fram information från beslutsunderlagen som stödjer den satsning som man redan bestämt sig för. Detta innebär att allmänheten och riksdagen inte får rättvisande information. En konsekvens av den bristande system- eller helhetssynen i de två studerade fallen är att framtida beslutsfattares handlingsfrihet kringskärs eftersom ytterligare stora investeringar sannolikt måste tillföras för att uppnå de ändamål som satts upp för de två studerade investeringsprojekten. Alternativt är att framtida beslutsfattare får de acceptera att dessa stora projekt inte fungerar som avsett.

IV. Finns förutsättningar för ett effektivt genomförande av infrastrukturåtgärder?

Problembild utifrån tidigare granskningar

- Kostnadskontrollen har varit svag, för såväl väg- som järnvägsinvesteringar. Incitamentsstrukturen är kostnadsdrivande.
- Stora problem med förseningar och fördyringar i genomförandet av åtgärder, och infrastrukturplaner som blir inaktuella redan efter något år.
- Användningen av branschindex har lett till missvisande redovisning av kostnadsökningar.
- Produktivitet mäts inte och redovisas inte. Konkurrensen bedöms som svag och det finns indikationer på dålig innovationskraft och låg produktivitet.
- Upphandlingar utvärderas inte.
- Regeringens och Trafikverkets satsning på totalentreprenader är inte underbyggd, och således riskfylld.
- Fysiska utfallsdata (mängden väg och järnväg) är inte centralt tillgängliga. Detta gör att kvantitativa och systematiska analyser, till exempel upphandlingsparametrar mot mängden väg och järnväg för pengarna, inte är möjliga.

Har förutsättningarna för ett effektivt genomförande av åtgärderna förbättrats?

I syfte att komma tillrätta med de problem som Riksrevisionen konstaterat har flera förbättringsaktiviteter startats. Framför allt har regeringen ställt krav på införandet av en ny styrmodell för stora infrastrukturprojekt. Den nya styrmodellen ska ge en bättre kostnadskontroll. Riksdagen har också beslutat om ett nytt planeringssystem för såväl den ekonomiska som den fysiska planeringen.

Regeringen har låtit en produktivitetskommitté ”följa upp och analysera de statliga beställarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen”. Trafikverket har påbörjat ett effektivitetsarbete som både riktar sig mot den interna effektiviteten och effektiviteten i anläggningsbranschen.

Riksrevisionen redovisar i detta avsnitt även en granskning av den fysiska planeringsprocessen och hur de statliga intressena hanteras i processen. Mot bakgrund av de konflikter som alltid uppstår mellan olika intressen i väg- och järnvägsprojekt, och de prioriteringar som måste göras med anledning av detta, är det viktigt att de statliga insatserna i detta skede kan hanteras effektivt.

Kostnadskontroll i stora investeringar

Riksrevisionen har under sommaren år 2012 begärt in uppgifter från Trafikverket om den aktuella statusen för de kostnadskalkyler som tagits fram för investeringsobjekt i den nationella planen. De uppgifter som efterfrågats är uppgifter om vilken fas objekten befinner sig, senaste plankostnad (fastställd år 2010), aktuell slutkostnadsprognos, uppgifter om senaste successiv kalkyl samt kommentarer till kostnadsavvikelser eller revideringar mot successiv kalkyl. En del av de begärda uppgifterna fanns inte att hämta i centrala system, bland annat uppgifterna om successiv kalkyl. Det var med viss möda som uppgifterna inhämtades från Trafikverkets regionala kontaktpersoner, som är tungt belastade med arbetsuppgifter.

Totalt redovisas uppgifter för cirka 175 projekt, se tabell 4 nedan. Det finns många exempel på projekt där den aktuella kostnadsprognosen är både lägre och högre än plankostnaden. Som mest var den aktuella prognosen 259 procent jämfört med plankostnaden och som minst bara 52 procent av plankostnaden. För lite drygt hälften av projekten ligger den aktuella prognosen i spannet mellan 95 och 105 procent, jämfört med senaste plankostnaden. Av dessa projekt pågår det ännu inte någon verksamhet i 37 av projekten och plankostnaden är därför oreviderad.

Tabell 4. Investeringsobjekt i nationell plan fördelade efter prognostiserat kostnadsutfall i förhållande till plankostnad.

	Aktuell kostnadsprognos/Plankostnad		
	>105 %	95-105%	< 95%
Antal färdiga	6	7	6
Antal i produktion	18	25	27
Antal i planering	4	28	3
Antal ej aktiv	0	37	0
Andel av totala antalet objekt	17%	60%	22%

För sex vägobjekt och fyra järnvägsobjekt anger Trafikverket att nya successiva kalkyler har genomförts efter att planen fastställdes. Riksrevisionen har fått resultaten av dessa kalkyler för de fyra järnvägsobjekten samt för tre av vägobjekten. De nya successiva kalkylerna för vägobjekten visar alla en kostnad som ligger något högre än såväl plankostnaden som den aktuella kostnadsprognosen. För järnvägsobjekten ligger resultaten från de nya successiva analyserna i tre av de fyra fallen betydligt högre än både plankostnad och den aktuella kostnadsprognosen. För projektet Pågatåg Nordost (som var ett av de objekt som prioriterades in i planen av regeringen utan föregående beslutsunderlag från Trafikverket) ger den nya successiva kalkylen en kostnad som är närmare 300 procent högre än plankostnaden och den aktuella kostnadsprognosen. För det fjärde järnvägsobjektet resulterar den nya successiva analysen i en kostnad på 90 procent av plankostnaden.

Siffrorna indikerar att de successiva kalkyler som genomfördes i samband med åtgärdsplaneringen redan två år senare kan behöva revideras kraftigt. Detta indikerar att infrastrukturåtgärder även efter införandet av den successiva kalkylmetoden är behäftade med fördyringar men att dessa fördyringar främst blir synliga när de successiva kalkylerna från förra åtgärdsplaneringen revideras. Den ändrade kostnadsbilden behöver inte bero på att metoden har underskattat kostnader för objektet. Det kan också bero på att objektens innehåll har förändrats, något som den successiva metoden inte har som syfte att fånga. Sammantaget indikerar resultaten att den successiva metoden inte är tillräcklig för att fånga upp fördyringar i investeringsprojekten. Istället kan metoder för att återföra erfarenheter från tidigare projekt vara relevanta.¹³²

I några fall har Riksrevisionen noterat att den aktuella kostnadsprognosen var betydligt lägre än den senaste successiva kalkylen. Det förklaras av

¹³² Se t.ex. Riksrevisionens rekommendationer i granskningarna av kostnadskontroll i stora väg- respektive järnvägsprojekt, Riksrevisionen (2010b) och Riksrevisionen (2011a).

representanter för Trafikverket med att verksamhetsområdet Samhälle inom Trafikverket, som beställer genomförande av åtgärder från verksamhetsområdet Investering, är återhållsamma med budgeten när de gör sina beställningar. Anledningen uppges vara att de vill avvakta om hela kostnaden verkligen är befogad, och det kan finnas en viss oro för väl tilltagna kostnadsuppskattningar från verksamhetsområde Investering. I de centrala systemen i Trafikverket finns enbart den kostnadsprognos som verksamhetsområdet Samhälle registrerar. Resultaten från successiva kalkyler finns enbart dokumenterade hos respektive projekt. Det innebär att man från central nivå i Trafikverket inte kan se skillnaden mellan den aktuella kostnadsprognosen och den successiva kalkylen, och därmed inte heller ta till sig informationen som en indikation om att kostnaderna kan komma att stiga. Detta innebär också att informationen inte kan föras vidare till regeringen.

Produktivitet

Inom ramen för slutgranskningen har Riksrevisionen försökt att uppdatera bilden av hur arbetet med produktivitetmätningar inom infrastrukturektorn fortlöper. Riksrevisionen har också genomfört en mindre kompletterande studie med syftet att identifiera bakomliggande faktorer som leder till hög produktivitet.

Regeringens insatser

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag att utreda mått och metoder för produktivitetmätning och föreslog i sin slutrapport i juni år 2010 att antal utvecklingsvägar. Ett av Statskontorets förslag var att beräkna och löpande analysera styckkostnader i Trafikverkets verksamhet. Denna metod har även Riksrevisionen använt i sin granskning.

Trafikverkets insatser

Metoden att beräkna och löpande analysera var också den utvecklingsväg som Trafikverket i första hand valde att gå vidare med. Hösten år 2010 inledde Trafikverket ett par satsningar i projektform med uppgift att förbättra produktiviteten. Ett särskilt projekt för att ta fram förslag till mätning av styckkostnader har pågått sedan år 2011. Sedan hösten år 2012 överfördes detta arbete till ett nybildat produktivitetkontor inom Trafikverket. Kontorets uppgift är att stödja och följa Trafikverkets arbete för ökad produktivitet i anläggningsbranschen. Handlingsplaner för samtliga verksamhetsområden och centrala funktioner finns framtagna. Ett nytt projekt har startats för att ta fram övergripande produktivitetmått för Trafikverkets verksamhet.

De direktiv om produktivitet och produktivitsredovisning som regeringens infrastrukturproposition från år 2008 gav uttryck för har emellertid ännu inte gått från handlingsplaner till handling. Att döma av Riksrevisionens stickprov har data (erfarenhets-) registrering, insamling och analys ännu inte fått avtryck i den löpande verksamheten.

Produktivitetskommitténs rapport

Produktivitetskommitténs uppdrag från regeringen var att följa upp och analysera Trafikverkets agerande, att öka kunskapsunderlaget, och att föra en dialog med marknadens aktörer.¹³³ I sin slutrapport anför kommittén att andelen totalentreprenader måste öka, att anläggningsbyggandet måste bli mer industriellt och att beställaren måste ha bättre framförhållning vad gäller planering och upphandling av projekt. Beläggen för att dessa rekommendationer är effektiva utvecklas inte i rapportens huvuddel, men underlagsrapporterna i bilagedelen ger visst stöd för rekommendationerna. Av en internationell jämförande studie framgår exempelvis att totalentreprenader håller budgeten bättre och levereras snabbare eftersom projektering och utförande till viss del kan pågå samtidigt.

Produktivitet (lönsamhet) nämns dock inte bland fördelarna för totalentreprenader. Underlagsrapporten påpekar också att det saknas systematiska utvärderingar av de objektiva resultaten med olika entreprenadformer. Det är därmed samma iakttagelse som Riksrevisionen har gjort, och som tillsammans med resultatet av den egna undersökningen föranledde Riksrevisionen att dra slutsatsen att stödet för totalentreprenaders högre produktivitet är bristande.

Regeringens uppdragsformulering till Produktivitetskommittén kan tolkas som att kommittén inte behövde ifrågasätta eller belägga totalentreprenadernas produktivitet, utan var anvisad att förutsätta detta. Kommittén utgick dessutom från att konkurrens generellt sett leder till högre produktivitet. Detta kan vara en mer berättigad utgångspunkt, då det är ett samband som stöds av etablerad och accepterad kunskap. Riksrevisionen menar dock att det hade varit intressant att belysa vilken grad av konkurrens som är optimal och i vilka skeden och på vilka sätt konkurrens behöver skapas för att leda till ökad produktivitet.

Även andra underlagsrapporter i bilagedelen ger endast bristfälligt stöd för rekommendationer som kommittén framför. Exempelvis har varannan respondent angett att tiden mellan tilldelningsbeslut och planerad starttidpunkt

¹³³ SOU 2012:39 s. 13.

är tillräcklig i dag,¹³⁴ medan kommittén utan reservationer rekommenderar att den tiden behöver bli längre.¹³⁵ I sak bedömer dock Riksrevisionen liksom kommittén att bättre framförhållning och planering kan vara en viktig insats för att höja produktiviteten. I detta sammanhang har regeringen ett stort ansvar för att Trafikverket ges rimliga förutsättningar att planera med god framförhållning.

Faktorer som kan leda till hög produktivitet

Inom ramen för denna slutgranskning har Riksrevisionen genomfört en kvalitativ undersökning av ett urval av de senast färdigställda anläggningarna som ingick i undersökningen i Riksrevisionens granskning av Trafikverkets upphandlingar. Syftet med denna kompletterande undersökning har varit att kvalitativt identifiera faktorer som kan påverka produktiviteten.

Bland de drygt 100 kontrakt som ingick i upphandlingsgranskningen valdes 17 kontrakt ut. Intervjuer kunde genomföras med projektledare för 13 av projekten. Urvalet styrdes så att de senaste projekten, båda trafikslagen, alla regionerna, båda entreprenadformerna och såväl höga som låga produktivetsvärden skulle bli representerade.

Studiens ringa omfattning gör att dess resultat ska tolkas med försiktighet. Syftet var dock inte att fastställa samband utan att generera faktorer som är av intresse att studera vidare för att få en bättre bild av vad som påverkar produktiviteten i ett projekt. De faktorer som av de intervjuade identifierades som intressanta att gå vidare med var entreprenadform, samverkan, utformningen av bygghandlingar, omfattningen av ändrings- och tilläggsbeställningar, kontinuitet och stabilitet på beställarsidan samt kontraktutformning. Flera av dessa faktorer är svåra att i dagsläget kvantifiera och mäta och det krävs således metodutveckling innan sambanden mellan dessa faktorer och produktiviteten kan fastställas.

Den kvalitativa studien gav visst stöd för att otydliga kontrakt och en hög andel ändrings- och tilläggsbeställningar inte bara leder till att kostnaden efter kontraktstilldelningen ökar, utan även att produktiviteten totalt sett blivit mindre. Kontrakt med lägre produktivitet hade generellt högre ÄTA-andel. Dock finns en felkälla i att järnvägsprojekt generellt hade lägre produktivitet och högre ÄTA-andel, och att storstadsprojekt hade låg ÄTA-andel men ändå låg produktivitet. Ett större material eller mer homogent stickprov, men med

¹³⁴ SOU 2012:39, Del 2, s.11, Bilaga 2, Tabell 2.

¹³⁵ SOU 2012:39, s 14.

olikhet beträffande ÄTA-andel, är därför nödvändigt innan man med statistisk säkerhet kan urskilja att det är just ÄTA-andelen som är orsaken till lägre produktivitet.¹³⁶

Otydlighet i kontrakt har visst samband med ÄTA-andel, men vi har hanterat den som en egen faktor. Otydligheten har inte kunnat mätas, utan är baserad på projektledarnas egen uppfattning. Förutom att otydlighet spontant nämns som ett skäl av nästan alla, finner vi att deras uppfattning av och exempel på hög otydlighet i deras egna projekt korrelerar väl med låg produktivitet och vice versa.

Upphandling

För ett effektivt genomförande krävs också en effektiv upphandling. I en granskning av Trafikverkets upphandling kunde Riksrevisionen konstatera att upphandlingsmetoder inte har utvärderats systematiskt och det därmed inte finns tillräcklig kunskap för att veta vilka som är de bästa upphandlings- och kontraktsformerna.

En stor del av kostnadsökningen beror vanligen på kvantitetsökningar av de mängder som är möjliga att reglera i kontrakten med styckepris. Det omvända, att kostnadsminskningar orsakas av mängdminskningar, är mindre vanligt. Transparensen och den externa kontrollmöjligheten av entreprenörernas fakturor är begränsad, då verksamheten ofta pågår på flera platser. Projektledaren från Trafikverket har inte möjlighet att vara på alla ställena samtidigt. Om entreprenörerna utnyttjar detta bidrar det till kostnadsöverskridandena.¹³⁷

Riksrevisionen kan vidare konstatera att det finns indikationer på problem i incitamentsstrukturen för genomförandet av projekten. Entreprenörens projektledare har starka incitament för att projektet ska uppnå god lönsamhet för entreprenören. Denne har också, allteftersom arbetet med projektet fortskrider, ett informationsövertag gentemot Trafikverkets projektledare som kan utnyttjas i förhandlingar om tilläggsersättningar. Från Trafikverkets projektledares synvinkel är det positivt om det inte uppkommer konflikter och låsta förhandlingspositioner som förs upp till högre chefsnivå.¹³⁸ Även när det gäller dessa incitamentsproblem kan Riksrevisionen konstatera att det finns en koppling till bristande uppföljning och möjlighet till extern kontroll.

¹³⁶ ÄTA=Ändringar, tillägg och avdrag.

¹³⁷ Jonsson, Berth (2010).

¹³⁸ Jonsson, Berth (2010).

Hantering av statliga intressen i den fysiska planeringen

Det nuvarande planeringssystemet är komplext med många involverade aktörer. Både Trafikverket och länsstyrelsen har att göra en samlad bedömning där alla intressen som påverkas vägs in.¹³⁹ Berörda sektorsmyndigheter medverkar olika aktivt i processen beroende på hur projektet påverkar de frågor som de är satta att bevaka. Trafikverket får i sitt arbete ta hänsyn till hur de övriga aktörerna i processen medverkar och agerar. Däremot är det svårt för Trafikverket, som genomförare av projekten, att verka för att få till stånd en mer enhetlig och förutsägbar medverkan från de övriga myndigheterna. Riksrevisionen kan konstatera att regelverket inte är tydligt ifråga om vilken myndighet som har ansvar för vad samt när och hur deras medverkan förutsätts i planeringsprocessens olika skeden. Otydligheterna gäller hur information tillförs processen genom sektorsmyndigheternas och länsstyrelsens medverkan, roll- och ansvarsfördelningen mellan Trafikverket och länsstyrelsen vid fastställelse av arbets- och järnvägsplaner och hur hanteringen av avgränsade frågor som prövas separat från planeringsprocessens ordinarie moment sker. Enligt Riksrevisionen riskerar det att leda till en ojämnhet i bedömningarna mellan olika delar av landet eftersom tolkningsutrymmet är stort.

Besluts- och planeringsunderlag

En central fråga är hur omfattande utredningar som ska göras i olika skeden av ett projekt kring de effekter och konsekvenser som det medför. I den tidiga planeringsprocessen (innan ett tillåtighetsbeslut) är det i regel fortfarande inte klarlagt med någon precision var vägen eller järnvägen ska byggas. Det kan finnas olika alternativ att ta ställning till med betydande geografisk åtskillnad, särskilt om det rör sig om ett stort projekt. Tanken är att de frågor som kan vara alternativskiljande i ett visst skede är de som ska utredas mest noggrant. Om så inte sker uppstår en risk både för felaktiga beslut och för dyra uttag för att hantera dessa frågor i planeringens senare skeden när möjligheterna till alternativa lösningar är begränsade. Samtidigt kan alltför detaljerade undersökningar inom de förhållandevis stora områden som omfattas i en väg- eller järnvägsutredning medföra orimliga kostnader. Problemet är att bedömningen kring vilka frågor som är alternativskiljande ofta är svår att göra på ett begränsat kunskapsunderlag. Därför är väl fungerande samråd mellan myndigheter som bidrar med expertis inom sina områden centralt.

Riksrevisionen kan konstatera att det finns brister i de metoder som används för att ta fram beslutsunderlaget vilket dels medför att utrymmet för variation

¹³⁹ 11 § Väglagen (1971:948) och 2 kap 8 § Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

är stort, dels i vissa fall medför att statliga intressen inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Trafikverket har på central nivå tillgång till specialistkompetens inom viktiga områden, exempelvis miljö och kulturmiljö, som bistår i enskilda projekt. Riksrevisionen konstaterar dock att den kompetens som finns inom Trafikverket inte alltid används för att utarbeta och kvalitetssäkra planeringsunderlag, som ofta är framtagna av konsulter.

Både länsstyrelsen och sektorsmyndigheterna samråder med Trafikverket i planeringens olika skeden, och länsstyrelsen ska därtill även godkänna miljökonsekvensbeskrivningen för både utredning och plan.¹⁴⁰ Länsstyrelsen och sektorsmyndigheterna är dock beroende av kvaliteten och relevansen i det underlag de granskar. Saknas information med bäring på statliga intressen har myndigheterna små möjligheter att upptäcka denna brist. Länsstyrelsen och sektorsmyndigheterna har vidare svårt att ifrågasätta tekniskt avancerade eller funktionsrelaterade frågor eftersom de inte har kompetens för detta. Den kompetensen finns endast hos Trafikverket och dess konsulter. En annan faktor som spelar in är att länsstyrelserna skiljer sig åt sinsemellan, exempelvis i arbetssätt, resurser och förekomsten av interna riktlinjer. Det skapar utrymme för olika bedömningsnivå i olika delar av landet.

Avvägningar vid planfastställelse

I planskedet ska avvägningar mellan motstående intressen även ske på en detaljerad nivå. Vägen eller järnvägen får sin lokalisering och utformning mer noggrant bestämd i och med att planen fastställs av Trafikverket.¹⁴¹ Trafikverket är både exploatör och beslutande myndighet för de egna arbetsplanerna respektive järnvägsplanerna. Trafikverket ska i samband med sin prövning bland annat ta hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och samrådet med länsstyrelsen. Planprövningsenheten är myndighetens juridiska enhet och svarar även för andra juridiska ärenden och uppgifter inom myndigheten. Dess budget och personal bestäms, liksom övriga enheter, centralt inom verket.¹⁴² Konstruktionen att Trafikverket är sin egen beslutsmyndighet har varit föremål för diskussion och också behandlats i flera utredningar. Företrädare för Trafikverket och länsstyrelsen uppfattar dock att planprövningsenheten besitter hög kompetens och har hög integritet i förhållande till Trafikverket som verksamhetsutövare.¹⁴³

¹⁴⁰ 14 b § Väglagen (1971:948) och 2 kap 2 § Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

¹⁴¹ 18 § Väglagen (1971:948) och 2 kap 8 § Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

¹⁴² Elektronisk bilaga 2.

¹⁴³ Elektronisk bilaga 2.

Arbetsplaner och järnvägsplaner ska tillstyrkas av länsstyrelsen innan fastställelsebeslutet.¹⁴⁴ Det innebär att länsstyrelsen såväl som Trafikverket bedömer ett projekt utifrån en helhetssyn där alla aspekter vägs in. Länsstyrelsen har därtill generella uppgifter som inte bara omfattar infrastrukturplanering, exempelvis ansvaret för att riksintresseklassade områden bevaras. Trafikverket och länsstyrelsen besitter olika typer av kompetens, både när det gäller sakkunskap inom olika områden och i fråga om regional kännedom. Riksrevisionen kan se att detta i praktiken påverkar de bedömningar som görs. Det samråd som sker under planskedet fram till ett beslut har karaktären av en förhandling. Men det är en förhandling där resultatet i viss mån är givet, eftersom länsstyrelsen väldigt sällan avstyrker en plan. Länsstyrelserna är osäkra på vilka krav man kan ställa och hur långt man kan driva sina synpunkter vid de fall då dessa skiljer sig från Trafikverkets bedömning och det finns inga fastslagna kriterier för när en plan ska avstyrkas.

Riksrevisionen kan konstatera att denna oklara roll- och ansvarsfördelning i förlängningen gör att processen inte säkerställer att statliga intressen beaktas likvärdigt i olika projekt. Trafikverket utgår ifrån att ett statligt intresse faller under länsstyrelsens kompetensområde och därmed tas tillvara medan länsstyrelsen inte förmår vara tillräckligt drivande. Liknande problematik förekommer även vid hanteringen av separata prövningar för de fall då det krävs tillstånd för specifika ingrepp som väg- eller järnvägsprojekt medför. Länsstyrelserna ger uttryck för olika uppfattning på frågan om vem som har det slutgiltiga ansvaret att bevaka statliga intressen.¹⁴⁵

En försvårande faktor som både företrädare för länsstyrelsen och Trafikverket ser är att miljökonsekvensbeskrivningen ibland upprättas alltför tidigt i förhållande till prövningen av utredningen respektive planen.¹⁴⁶ Det gör att miljökonsekvensbeskrivningen hinner bli inaktuell och därmed inte speglar de faktiska förhållanden som uppstår. De effekter och konsekvenser, samt de skadeförebyggande åtgärder som föreslås i miljökonsekvensbeskrivningen överensstämmer inte med projektets utformning som det beskrivs i planen. Bakgrunden till problemet är ofta att arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen i de två skedena ibland forceras för att projektets tidplan ska kunna hållas. Tillsammans med att natur- och kulturmiljöfrågor inte alltid är tillräckligt väl genomlysta i det tidigare underlagsmaterialet, gör detta att svåra avvägningar måste göras i den sena planeringsfasen när en arbetsplan eller järnvägsplan får sin slutgiltiga

¹⁴⁴ 14b § Väglagen (1971:948) och 2 kap 2 § Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

¹⁴⁵ Elektronisk bilaga 2.

¹⁴⁶ Elektronisk bilaga 2.

utformning. När myndigheternas olika uppfattningar blir kända först i ett mycket sent skede kan det innebära att länsstyrelsen avstår från att vidhålla sin åsikt för att inte försena och fördyra ett projekt.

Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I genomförandet av beslutade insatser handlar det om att göra sakerna rätt givet förutsättningarna. Brister i beslutsunderlag och kalkyler utgör en försvarande omständighet med konsekvenser för exempelvis kostnadskontrollen. Även styrningen (strategiskt och internt) och upphandlingsverksamheten är av betydelse. Oberoende av detta finns emellertid ingen garanti för att rätt saker görs, det vill säga att resultatet sammantaget blir samhällsekonomiskt effektivt, beroende på exempelvis brister i åtgärdsgenereringsfasen.

Sedan Riksrevisionens granskningar av kostnadskontrollen har regeringen ställt krav på införandet av en ny styrmodell (bland annat successiv kalkylering) för stora infrastrukturprojekt. Den uppföljning av aktuell status för projektkalkylerna i 175 objekt i den nationella planen som Riksrevisionen gjort är något svårtolkad, delvis till följd av det i många projekt ännu inte har påbörjats någon verksamhet och att plankostnadskalkylerna därför är oreviderade. För sex vägobjekt och fyra järnvägsobjekt anges att nya successiva kalkyler har genomförts efter att planen fastställdes. Resultatet visar att kalkylerna i flertalet fall ligger högre eller betydligt högre än plankostnaden. Detta indikerar att infrastrukturåtgärder även efter införandet av den successiva kalkylmetoden är behäftade med fördyringar, men att dessa främst blir synliga när de successiva kalkylerna från förra åtgärdsplaneringen revideras.

Trafikverket har inlett ett arbete med att förbättra mätningen av produktiviteten. Datainsamling och analys är dock fortfarande i utredningsfasen och har inte införts i löpande verksamhet. Produktivitetskommittén anför i sin slutrapport att andelen totalentreprenader måste öka. Kommittén har dock inte genomfört någon mätning av totalentreprenadernas produktivitet. Riksrevisionen har i tidigare granskningar dragit slutsatsen att en sådan strategi är riskfylld då den inte bygger på gedigna underlag. Eftersom ingen ny kunskap finns framme, och produktivitetmätningar ännu inte finns i bruk, kvarstår Riksrevisionens slutsats.

Riksrevisionen har gjort en kvalitativ undersökning av ett urval av de senast färdigställda anläggningarna som utgjorde underlag i granskningen av Trafikverkets upphandlingar. Syftet med denna kompletterande undersökning har varit att söka vidare efter faktorer som leder till hög produktivitet,

eftersom Riksrevisionens tidigare kvantitativa mätning inte gav stöd för att entreprenadformen gör mätbar skillnad. Följande variabler anfördes vara relevanta av de intervjuade: samverkan, utformning av handlingar, andelen ändrings- och tilläggsbeställningar, kontinuitet på beställare- och utförandesidan och utformningen av kontrakt. Entreprenadform var inget som föll ut som en faktor som i sig påverkade produktiviteten i denna undersökning.

När det gäller bevakningen av statens intressen i den fysiska planeringen av infrastrukturprojekt har Riksrevisionen funnit brister i Trafikverkets planeringsunderlag och i samrådsprocessen mellan Trafikverket, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Oklarhet råder kring roll- och ansvarsfördelning när motstående intressen avvägs. Detta innebär att det finns risk för att en effektiv hantering av statliga intressen inte kan säkerställas.

V. Hur följs infrastrukturåtgärderna upp?

Tidigare problembild och granskningsfrågor

- Regeringens styrning och uppföljning av planeringen av underhåll samt av upphandling av entreprenader har varit passiv.
- Uppföljningen av investeringsverksamheten internt i trafikverken brister och regeringen har inte gjort någon samlad uppföljning av åtgärdsplanerna.
- Uppföljningen av olika åtgärder försvåras av användningen av väg- och banindex som döljer en ogynnsam prisutveckling i anläggningsbranschen, och som också leder till sämre kostnadskontroll.
- Rutinerna för hur genomförda samhällsekonomiska analyser ska följas upp och utvärderas har varierat och inte varit samordnade mellan trafikslagen.
- Regeringen har inte ställt några krav på redovisning av produktivitetens utvecklingen i investeringsverksamheten.
- Trafikverket ställde inte några särskilda krav på dokumentation av medfinansieringsöverenskommelserna mellan staten och medfinansierare vilket försvårade en efterföljande uppföljning.
- Regeringen har inte redovisat kostnaderna och det långsiktiga åtagandet från statens sida till riksdagen när det gäller avtalet om Citybanan, och inte heller gett en rättvisande bild av nödvändiga följdinvesteringar kopplade till Botniabanan och järnvägen längst Norrlandskusten.
- Trafikverket har inte på ett ändamålsenligt sätt följt upp och analyserat de uppnådda slutresultaten i sina entreprenader, något som regeringen heller inte har efterfrågat.

Hur följs åtgärderna upp?

Granskningen av förutsättningarna för uppföljning samt hur och vilka uppföljningar som görs av Trafikverket respektive av regeringen har framförallt genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Även frågan om hur verksamheten styrs av Trafikverket respektive regeringen har granskats på

detta sätt. Trafikverkets uppföljning kan dels tjäna som verktyg i den löpande styrningen av verksamheten, dels vara av strategisk karaktär (uppföljning i efterhand) som en del i lärandet och utvecklingen av verksamheten. I detta avsnitt redovisas även Riksrevisionens iakttagelser av hur statliga intressens omhändertagande i den fysiska planeringen följs upp samt av redovisningsfrågor kopplade till infrastruktursatsningar.

Uppföljning av investeringsåtgärder

Trafikverket lämnar tertialrapporter till regeringen, bland annat som ett resultat av att styrmodellen om stora infrastrukturinvesteringar implementerats. I den senaste rapporten, som avsåg första tertialet år 2012, sammanfattas verksamhetsresultaten under det senaste tertialet med fokus på väsentliga avvikelser från uppställda mål och vidtagna eller planerade åtgärder. Varje rapport följs av en muntlig dialog mellan Trafikverket och Regeringskansliet. Dialogerna protokollförs inte.

Trafikanalys fungerar regelmässigt som stöd till Regeringskansliet med förberedelser inför dessa möten.¹⁴⁷ Trafikanalys granskning av tertialrapporterna har inte fokus på objektsuppföljning, utan syftar främst till att bedöma om och hur myndigheterna behandlar viktiga strategiska frågor i rapporterna, sett ur ett transportpolitiskt perspektiv. Arbetet utförs inom ramen för Trafikanalys roll som stabsmyndighet och någon skriftlig avrapportering till regeringen sker inte.¹⁴⁸ Vad som diskuteras eller beslutas i samband med den ena tertialrapporten följs inte upp skriftligt i nästa tertialrapport. Eventuell avstämning av vad som sagts i dialogen sker istället underhand. Sammanfattningsvis finns det enligt Trafikverket, Trafikanalys och Regeringskansliet ingen skriftlig information om vilka beslut, åtgärder och bedömningar som tertialrapporteringen resulterar i.

Trafikverket anser att man inte har fått i uppdrag eller fått någon signal om att utvärdera styrmodellen.¹⁴⁹ Man gör dock löpande förbättringar, exempelvis införandet av avvikelserapporteringen.

Trafikverkets uppföljning av investeringsåtgärder

I sin årsredovisning ska Trafikverket redovisa uppföljning av objekt som öppnats för trafik under året samt efterkalkyler för objektet fem år efter att det

¹⁴⁷ Enligt intervjuer med Regeringskansliet och Trafikanalys.

¹⁴⁸ 1 § Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys samt synpunkt från Trafikanalys i samband med faktagranskning av denna rapport, 2012-10-16.

¹⁴⁹ Intervju med Trafikverket.

har öppnas för trafik. I Trafikverkets årsredovisning för år 2011 redovisades sju objekt. Kostnadsutfallet redovisas i tabellform, men kommenteras bara för några av objekten i den löpande texten. För de två objekt som enligt tabellen har störst kostnadsökningar finns ingen kommentar alls till fördyringens storlek eller vad som orsakat den.

God dokumentation är ett allmänt krav för att väsentliga händelser och beslut i infrastrukturprojekten ska kunna spåras och för att en ändamålsenlig uppföljning ska kunna ske.¹⁵⁰ Regeringen anger i sin skrivelse¹⁵¹ med anledning av Riksrevisionens granskning av kostnads kontroll i stora järnvägsprojekt att man delar denna åsikt. Regeringen hänvisar dock till Trafikverkets remissyttrande där verket redovisar åtgärder som vidtagits i ekonomimodellen för att komma till rätta med brister i dokumentation, analys och verifiering av kostnadsökningar. Trafikverket har i sitt remissvar instämt i att det finns historiska brister i dokumentation, analys och verifiering av kostnadsökningar.

I slutgranskningen har Riksrevisionen undersökt hur Trafikverket dokumenterar avvikelser och hur det är möjligt att följa upp orsaker och hur dessa har hanterats. Vi har funnit att avvikelserrapporter hämtas ur projektledarnas ekonomiverktyg¹⁵² och förs in manuellt i Trafikverkets ekonomisystem. Varje månad görs utdrag¹⁵³ ur ekonomisystemet som underlag för beslut. Besluten fattas på olika nivåer beroende på avvikelserns art och storlek och besluten dokumenteras i separata beslutsdokument¹⁵⁴. För större avvikelser rapporteras avvikelser i ett separat system¹⁵⁵. De största avvikelserna och samtliga innehållsförändringar beslutas av myndighetens generaldirektör. Samtliga utdrag ur ekonomisystemet och beslutsdokumenten lagras i ett så kallat arbetsrum i Trafikverkets intranät.

Införandet av avvikelshantering innebär att Trafikverket har förbättrat sin budgetkontroll och att man har en rutin som ska säkerställa att beslut om avvikelser tas på ett systematiskt sätt på rätt beslutsnivåer. Möjligheten att följa upp hur kostnader, innehållsförändringar och tidhållning har utvecklats i respektive projekt har däremot inte förbättrats nämnvärt. Informationen lagras inte i något system där den kan sökas ut per projekt. Däremot finns, en åtminstone teoretisk möjlighet att följa upp ett specifikt projekt genom att

¹⁵⁰ T.ex. JO 1976/77 s. 269, JO 1979/780 s. 334.

¹⁵¹ Skr. 2010/11:139, s. 5.

¹⁵² PLS.

¹⁵³ I form av excellistor.

¹⁵⁴ I form av pdf-filer.

¹⁵⁵ PULS.

gå igenom samtliga månadsrapporter, från samtliga beslutsnivåer, under de år som projektet har pågått. För projekt som har pågått under två eller tre år handlar det dock om hundratals dokument, varav många är inskannade pdf-filer utan sökmöjlighet.

Kommentarerna om avvikelserna är mycket kortfattade och kan vara svåra att tolka eftersom bara korta texter tillåts i projektledarnas ekonomiverktyg. När det handlar om större avvikelser som förs upp till beslut på de högre nivåerna i verket bifogas ibland utförligare beskrivningar, men inte alltid. Det innebär dels att beslut om stora avvikelser kan tas på mycket knapphändiga underlag men också att informationen kan vara svår att tolka i efterhand. Trafikverket avser inte heller att använda informationen som finns i dessa dokument för uppföljning av projekt i efterhand. Det skulle kunna tänkas att motsvarande uppgifter sparas projektvis av respektive projektledare. Det saknas dock riktlinjer i Trafikverket för hur eller var denna information i så fall ska sparas av projekten. Riksrevisionen bedömer därför inte att det är troligt att detta görs på något fullständigt, enhetligt eller spårbart sätt i samtliga projekt.

För Trafikverkets egna efterkalkyler hämtas det slutliga kostnadsutfallet för projektet ur ekonomisystemet. Eftersom uppgifter om avvikelser inte har systematiserats för att ligga till grund för projektuppföljning måste orsaker till eventuella avvikelser förklaras av dem som har deltagit i eller följt projektet på nära håll. Det finns då en risk att den fullständiga informationen kan vara svårt att få tillgång till om nyckelpersoner inte längre finns kvar inom Trafikverket eller om viktiga uppgifter har glömts bort eller förmedlats selektivt.

Trafikverkets uppföljning gentemot plankostnad

Kostnadsutfallet i Trafikverkets årsredovisning jämförs inte som tidigare mot den gällande planen. Istället jämförs utfall mot ”den fastställda långsiktiga plan i vilken planobjektet ingick vid startbeslut, det vill säga den plankostnad som gällde vid beslut om byggande”¹⁵⁶. Trafikverket anger som anledning att ”det varierar hur långt planeringsprocessen kommit för ett visst objekt när det tas med i en plan för första gången. Prognossäkerheten beror då på om man följer upp mot den plan då objektet kom med första gången – till hur stor del på hur långt objektet kommit i planeringen då det togs med i planen.”

Riksrevisionens bedömning är att det kan variera mycket vilket skede ett projekt befinner sig i med den metod som Trafikverket har valt. På de cirka fyra år som en plan normalt gäller innan den revideras kan ett projekt hinna gå från förstudie till arbetsplan. Det innebär att projekt som byggstartas under den

¹⁵⁶ Trafikverket, (2012g).

perioden kan ha varit i förstudiefas när planen fastställdes alternativt mycket nära beslut om byggstart. Med tanke på att de problem som Trafikverket vill undvika uppstår även i denna metod, vore det mer relevant att följa upp mot den ursprungliga plankostnaden som dessutom är mer relevant för de politiker som tagit beslutet. Trafikverket anser dock inte att en sådan jämförelse är relevant.¹⁵⁷ Trafikverket skriver att ”med den planeringsprocess som finns i dagsläget så erhålls information allt eftersom processen framskrider. Revideringar och anpassningar till trafikökningar, standard- och miljökrav, nya lösningar och ändrade förutsättningar i samhället måste ständigt göras. I samband med revidering av planen görs alltid nya samhällsekonomiska beräkningar som underlag för beslut om prioritering i planerna vilket medför att nya projekt kan tillkomma och gamla projekt kan falla ur planen (...) En jämförelse med kostnaden i det initiala beslutet, när projektet först kom med i planen, skulle snarare bli en historisk exposé över utvecklingen av infrastrukturen och samhället än en relevant uppföljning av beslutade planer.”

Riksrevisionen kan bara tolka Trafikverkets syn på relevansen hos kostnads kalkylerna för objekt första gången de tas med i en plan, som att de i grunden inte säger så mycket om vilket projekt som ska byggas, vad det kommer att kosta eller när det kommer att vara färdigställt. Detta förhållningssätt borde ha redovisats tydligt i plandokumentet så att beslutsfattarna hade uppmärksammats på osäkerheten. Att de initiala uppgifterna inte över huvud taget bedöms som relevanta att jämföra mot tyder på att objekt kan ha prioriterats in i planen innan det har funnits ett relevant underlag för beslut.

Trafikverkets uppföljning och lärande om orsaker till avvikelser i projekt

Inom Trafikverkets verksamhetsområde Investering har man med hjälp av avvikelshantering som inleddes år 2011 kunnat starta månatliga analyser av avvikelser på aggregerad nivå. Analyserna syftar till att hitta åtgärder och förändrat arbetssätt på områden som genererar många eller stora avvikelser. Underlaget gör det möjligt att dela upp orsaker till avvikelser i sådant som orsakats inom den egna verksamheten, på andra ställen i organisationen eller på annat sätt.¹⁵⁸ Analyserna är ett bra exempel på hur underlag som samlas in om projekten kan användas för ett lärande och en utveckling av arbetssätten inom Trafikverket.

¹⁵⁷ Trafikverket (2011a), bekräftat i mailsvar från Trafikverket, 2012-10-04.

¹⁵⁸ Intervju Trafikverket.

Uppföljning av underhållskostnader och underhållsbehov

Det nya styrramverket för drift och underhåll

I både väg- och banunderhållsgranskningarna rekommenderade Riksrevisionen regeringen att förbättra styrningen och uppföljningen av de tidigare trafikverkens underhållsverksamhet. Som en följd av detta aviserade regeringen en grundlig genomlysning av drift- och underhållsverksamheten inom väg, järnväg och sjöfart våren år 2010.¹⁵⁹ Under år 2011 startade regeringen ett projekt i samarbete med Trafikverket för att ta fram modeller för styrning av Trafikverkets drift- och underhållsverksamhet. Syftet var att skapa bättre förutsättningar för regeringen och Trafikverket att bedriva en effektiv resursstyrning av drift och underhåll. Ett förslag till ramverk för styrning och uppföljning utarbetades. Med det som utgångspunkt fick Trafikverket i uppdrag att utveckla och införa ett styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg.¹⁶⁰ Uppdraget ska slutredovisas i slutet av år 2012.

Inom ramen för projektet har Trafikverket börjat se över sina processer med utgångspunkt i de krav som styrramverket ställer på planering och uppföljning. En förutsättning för att styrramverket ska fungera är tillgången på strukturerad data av hög kvalitet och hög tillförlitlighet. Verket anser att man generellt har god datakvalitet, men informationen är inte strukturerad på ett sådant sätt att det enkelt går att göra övergripande analyser genom att sammanställa teknisk information från olika anläggningstyper med ekonomisk information om de åtgärder som genomförts. En särskilt viktig del i det fortsatta arbetet är att åstadkomma en samordning mellan verkets ekonomisystem Agresso och underhållssystemen.

I en delrapport i juni år 2012 redovisade Trafikverket att arbetet inriktats på att utveckla den rapporterings- och beskrivningsnivå som benämns leveranskvaliteter.¹⁶¹ Leveranskvaliteterna är punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet samt miljö och hälsa. För att leveranskvaliteternas tillstånd ska kunna mätas har Trafikverket tagit fram förslag till indikatorer. Trafikverkets avser att i framtiden kunna redovisa hur genomförda och planerade åtgärder inom alla verksamhetsområden bidrar till de sex leveranskvaliteterna. För att det ska vara möjligt krävs det enligt verket att man kan tydliggöra både hur de åtgärder som Trafikverket utför påverkar anläggningens tillstånd och hur ett förändrat tillstånd i anläggningen påverkar

¹⁵⁹ Skr. 2009/10:197.

¹⁶⁰ Regeringen (2012a).

¹⁶¹ Trafikverket (2012f).

leveranskvaliteterna. Sådana effektsamband finns i dag i viss utsträckning för underhållsåtgärder men de behöver utvecklas.

Riksrevisionens iakttagelse är att både regeringen och Trafikverket har vidtagit åtgärder och ökat fokus på att styra och följa upp underhållsatsningarna. Det är ett långsiktigt arbete som har inletts och som kan väntas ge märkbar utdelning först efter att ett ordentligt utvecklingsarbete har bedrivits. En förbättrad uppföljning enligt det nya arbetssättet kräver ett tålmodigt insamlande och strukturering av data och effektsamband.

Trafikverkets uppföljning av samhällsekonomiska kalkyler

Regeringen har under lång tid krävt att Banverket och Vägverket, och sedermera Trafikverket, ska redovisa uppföljning av objekt som öppnats för trafik under året samt efterkalkyler för objektet fem år efter att det har öppnats för trafik.¹⁶² I Trafikverkets årsredovisning för år 2011 redovisades sju objekt varav effekterna av fyra objekt inte kunde följas upp, antingen för att en samhällsekonomisk kalkyl aldrig funnits eller för att innehållet ändrats så att en uppföljning av effekterna inte var meningsfull. För de objekt där nettonuvärdeskvoten har följts upp är det endast kostnaden som har ändrats i kalkylen och inte nyttoberäkningen.

I samband med förra åtgärdsplaneringen redovisades någon form av samhällsekonomisk bedömning för i stort sett alla objekt. Det var en markant förändring jämfört med tidigare planeringsomgångar och innebär förbättrade möjligheter för efterkalkyler. För att det ska vara möjligt att göra efterkalkyler behöver förutsättningar, antaganden och metod för den ursprungliga kalkylen vara väl dokumenterade. Även på detta område skedde en stor förbättring med det standardiserade mallar för samlade effektbedömningar av objekten som infördes i samband med förra åtgärdsplaneringen. Mallarna har sedan dess utvecklats vidare i syfte att bli mer fullständiga och för att möjliggöra automatiserade sammanställningar av flera projekt.

Många viktiga förutsättningar för de samhällsekonomiska kalkylerna finns dock i olika databaser kopplade till modellkörningarna. Från föregående åtgärdsplanering sparades inte dessa av dåvarande Vägverket och Banverket vilket innebär att det i praktiken inte är möjligt att i efterhand göra någon fullständig uppföljning eller granskning av de kalkyler som gjordes då. Det är då inte heller möjligt att vid behov upprepa eller bygga vidare på de gamla kalkylerna. Riksrevisionen erfar att Trafikverket i samband med kommande åtgärdsplanering avser att spara sådant underlag.

¹⁶² 4 § 2 Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Uppföljning av statliga intressen

Regeringens uppföljning

I de utredningar som genomförts om planering av vägar och järnvägar saknas förslag på hur överblicken och uppsikten över planeringssystemet kan bli bättre. Hur de olika myndigheterna medverkar i processen, det vill säga hur de samverkar och tillämpar regelverket kring hantering av statliga intressen, togs inte upp i regeringens förslag för att utveckla och effektivisera infrastrukturplaneringen.

Trafikverkets uppföljning

Trafikverket genomför stegvis uppföljning och provtagning som berör tillståndspliktiga frågor, och andra avgränsade områden.¹⁶³ Men det sker inte någon systematisk och samlad uppföljning av huruvida åtgärder som planeras med hänsyn till statliga intressen i arbetsplanen eller järnvägsplanen verkligen också genomförs i projekten.¹⁶⁴ En del frågor riskerar därför att falla bort. År 1999 konstaterade Riksdagens revisorer att trafikverken inte bedrev någon systematisk uppföljning av färdiga projekt, trots att det inträffar skillnader mellan förväntade och verkliga effekter.¹⁶⁵ I en studie från år 2006 anges att den slutbesiktning som sker efter överlämnandet fokuserar på vägens kvalitet och standard, medan miljökraven mer sällan ingår.¹⁶⁶ Enligt företrädare för Trafikverket kvarstår i huvudsak denna ordning i Trafikverkets organisation.

I 1999 års revision konstateras även att erfarenhetsåterföring inte är en metod som användes för att ta tillvara på kunskaper och resultat i syfte att utveckla processer och arbetssätt. Riksrevisionen noterar att Trafikverket endast i undantagsfall genomför utvärderingar av hur hänsyn har tagits till statliga intressen i projekt.¹⁶⁷ Detta innebär att Trafikverket har begränsad kunskap om effektsamband och hur väl de åtgärder och lösningar som genomförs för att säkra hänsyn till statliga intressen fungerar.¹⁶⁸ En förklaring till varför uppföljning och erfarenhetsåterföring bedrivs i så begränsad skala är att ansvaret för en väg eller järnväg vid färdigställande går över från Trafikverkets investeringsverksamhet till verkets underhållsorganisation. I fokus vid

¹⁶³ Se elektronisk bilaga 2.

¹⁶⁴ Se elektronisk bilaga 2.

¹⁶⁵ Se elektronisk bilaga 2.

¹⁶⁶ Se elektronisk bilaga 2.

¹⁶⁷ Två projekt uppges vara föremål för utvärdering i lärandesyfte (E6 och Rv34). Se elektronisk bilaga 2.

¹⁶⁸ Se elektronisk bilaga 2.

överlämnandet och den slutbesiktning som görs, är frågor som rör vägens eller järnvägens kvalitet och standard, medan miljökraven mer sällan ingår. Det försvårar uppföljning av frågor som inte berör teknisk standard och funktion.¹⁶⁹ Avsaknaden av uppföljning förklaras också av att det saknas budget i de allra flesta projekt för den här typen av uppföljning i driftsskedet.¹⁷⁰

Länsstyrelsens uppföljning

I Riksdagens revisorers granskning som avser förhållandet åren 1997 och 1998 konstaterades att ingen systematisk uppföljning genomfördes av länsstyrelserna. Samtidigt uppgav många tjänstemän vid länsstyrelserna att det fanns ett stort behov av att följa upp miljökonsekvenser men att resurserna saknades.¹⁷¹

I Riksrevisionens granskning uppger länsstyrelserna genomgående i intervjuerna att det inte förekommer någon uppföljning efter det att Trafikverket fastställt arbetsplanen eller järnvägsplanen, utöver avgränsade frågor som har att göra med tillståndsärenden och liknande. Tillsyn kan ske om Trafikverket rapporterar avvikelser eller om anmälan sker i något specifikt ärende.

Styrning av infrastrukturinvesteringar och underhåll

Investeringar i infrastruktur påverkas av en rad faktorer: urbanisering, klimat, teknologi och en ökande grad av knapphet på offentliga medel. Dessutom har en stor del av infrastrukturen byggts upp under lång tid och har nu nått en hög ålder. Det leder till ett stigande behov av underhåll och uppgradering. Enligt en OECD-rapport kan underhåll och uppgradering av infrastruktur i många fall vara enkelt att skjuta på framtiden för att kunna hantera kraven på balans i de offentliga finanserna. Ett sådant förfarande medför att underhållet eftersätts vilket kan uttryckas som att det skapas en "infrastrukturskuld" i form av ackumulerad förslitning av infrastrukturen.¹⁷²

Förslitningen av infrastrukturen har tre effekter. För det första ställer förslitningen krav på ökade underhållsinsatser för att fungera och generera nytta. För det andra leder en dåligt fungerande infrastruktur i ett land till ökade kostnader i ekonomin som kan innebära konkurrensnackdelar i relation till länder som har en modernare infrastruktur. För det tredje kan ett eftersatt underhåll skapa stora uppdämda krav på statsbudgeten.

¹⁶⁹ Se elektronisk bilaga 2.

¹⁷⁰ Se elektronisk bilaga 2.

¹⁷¹ Se elektronisk bilaga 2.

¹⁷² OECD (2008).

Risken är stor att budgetsystemet inte fångar upp de kostnader som löpande uppkommer till följd av slitage. Information finns i Trafikverkets bokslut om avskrivningar på anläggningskapitalet, men om denna information inte är korrekt eller om man inte väger in denna i styrningen finns risk för att felaktiga incitament uppstår i den ekonomiska styrningen. Det leder dels till att det sker en kortfristig relativ prioritering av nyinvesteringar till nackdel för underhåll, dels till att underhållet sätts in för sent och kräver större insatser än annars.

Kunskap om kapitalstocken och dess förslitning

I de utvecklade länderna har offentliga investeringar kontinuerligt fallit som andel av totala statsutgifter. För hela OECD har andelen sjunkit från 9,5 procent år 1990 till 7 procent år 2005.¹⁷³ En fråga som gör sig gällande i länder med väl utvecklad infrastruktur med relativt hög ålder är hur stora kostnaderna är för den årliga förslitningen. I den mån slitaget ökar i relativa termer över livscykeln finns risk för att de årliga kostnaderna för förslitning – vid för lågt underhåll – kan öka kraftigt.

Den svenska infrastrukturen

Riksrevisionen har i flera granskningar i denna strategi noterat brister i mätning och redovisning av infrastrukturens tillstånd. Riksrevisionen har också konstaterat att Trafikverkets underlag om underhållskostnader och behov av underhållsåtgärder har luckor (se kapitel II). Detta gäller i första hand den redovisning, som är kopplad till underhållsplaneringen av olika slags åtgärder. I första hand vidtas åtgärderna för att vidmakthålla eller återställa anläggningsdelars ursprungliga funktion och tillstånd. Andra åtgärder kan ha syftet att höja den ursprungliga kapaciteten och standarden. Vi har också tidigare noterat brister i de för beställarorganisationen så viktiga uppföljnings-, analys- och lärandeprocesserna kopplade till redovisningen av infrastrukturens tillstånd och förslitningskostnader. Även i fråga om redovisningen av kostnader för nyinvesteringar har det funnits brister. Den löpande redovisningen av kostnadsutvecklingen i projekt har bristfällig beskrivning av orsaker till kostnadsökningar. Dessutom baseras redovisningen på osäkra underlag tillkomna med otillräcklig intern kontroll. De avskrivningar som görs av statliga investeringar i transportinfrastruktur baseras på en linjär modell med visst beaktande av olika anläggningsdelars skilda livslängder.

Investeringar i infrastruktur är som regel långsiktiga satsningar. Kvaliteten på beslutsunderlag i redovisning och budgetering är därför av stor vikt. Budgetering och redovisning i staten bygger inte på samma principer, och dessa låter sig inte heller på ett enkelt sätt jämföras. Större delen av

¹⁷³ OECD (2008).

statsbudgeten är kassamässig, det vill säga den visar kommande budgetårs utgifter. Årsredovisningen för staten bygger däremot på en periodiserad redovisning, där kostnaderna för det gångna budgetåret redovisas. För en investering innebär detta att investeringen kommer att belasta budgeten det år som investeringsutgiften bokförs, medan redovisningen av kostnaden i årsredovisningen sker i och med investeringens avskrivningar långt senare. En ytterligare komplicerande faktor är att det övergripande målet för finanspolitiken, det så kallade överskottsmålet, redovisas enligt nationalräkenskaperna, vars redovisningsprinciper skiljer sig från de som gäller för statsbudgeten men också från de som gäller för statens årsredovisning. Skillnaderna i redovisningsprinciper ställer mycket stora krav på beslutsunderlag som lämnas till riksdagen, om besluten ska kunna bli rationella och långsiktigt optimala.

Trafikverket redovisar information om statusen på infrastrukturen i sin årsredovisning. År 2011 beskrivs statusen på följande sätt.

”Det tekniska tillståndet är också en viktig indikator på robustheten i väg- och järnvägsnätet. Under året har vi fortsatt att studera väg- och järnvägsanläggningarnas tillstånd. Kortfattat är slutsatsen att väganläggningarnas tillstånd har försämrats under 2011, medan järnvägsanläggningarnas tillstånd har försämrats under en lång följd av år. Vi arbetar med en ny metod för att bedöma underhålls- och reinvesteringsbehovet för ett antal stora teknikslag. Metoden möjliggör ett tioårsperspektiv där behovet bedöms genom att man beräknar det tillstånd som innebär att en reinvestering bör genomföras för att uppfylla alla säkerhetskrav och optimerar den totala livscykelkostnaden”.

Storleken på anspråken på statsbudgeten illustreras av Trafikverkets bristutredning där behovet under de kommande tio åren för att täcka reinvestering och underhåll i järnväg bedömdes uppgå till cirka 63 miljarder kronor. Behovet av löpande underhållsåtgärder bedömdes till cirka 32 miljarder kronor.

Kostnaderna i form av avskrivningar i Trafikverkets bokslut uppgick till 6,8 miljarder kronor år 2011 jämfört med 6,5 miljarder kronor föregående år. Dessa belopp skiljer sig från de belopp som beräknas i den årliga budgetprocessen och de som redovisas i resultatredovisningen.

Anläggningsskapitalets avskrivningskostnader i bokslutet bör kunna jämföras med utgifter för reinvesteringar och underhåll. Sådana jämförelser finns varken i bokslutet eller i regeringens propositioner till riksdagen. Information i bokslutet som ligger närmast dessa uppgifter består av utfallen på anlagen för drift, underhåll och reinvesteringar. Tabell 5 nedan ger informationen för år 2011.

Tabell 5. Nettokostnad för drift och underhåll, miljarder kronor, 2011, anslagsposterna 16.3 och 10.2.

Väghållning, Drift och underhåll, a.p. 16.3	8,8
Banhållning, Drift, underhåll och trafikledning, a.p. 10.2	6,0

Dessa siffror överstiger betydligt uppgifterna om avskrivningar trots att de bara avser anslagsfinansierad verksamhet. I resultatredovisningen redovisas uppgifter om drift och underhåll oavsett finansieringskälla. Trafikverkets kostnader 2011 för drift och underhåll av väg och järnväg redovisas i tabell 6a.

Tabell 6a. Nettokostnad för drift och underhåll, miljarder kronor, 2011.

Drift och underhåll av väg	8,9
Drift och underhåll av järnväg	7,3

Källa: Trafikverkets årsredovisning för 2011, tabell 23 och 24.

Den tillkommande verksamheten i förhållande till den anslagsfinansierade avser främst järnväg och finansieras av banavgifter, lån m.m. Diskrepansen mot avskrivningarna blir ännu större än när enbart anslagsfinansierad verksamhet jämförs med avskrivningarna.

Avskrivningarna kan även jämföras med direkta underhållskostnader. Riksrevisionen har gjort en konservativ jämförelse med utgångspunkt i uppgifterna i tabell 6a. Från totalkostnaderna i tabell 6a har vi dragit kostnaderna för drift, trafikledning, s.k. basunderhåll för järnväg och vinterväghållning samt s.k. förutsättningsskapande åtgärder¹⁷⁴. Även summan av totala direkta underhållskostnader för väg och järnvägar 2010 och 2011 överstiger de avskrivningar som Trafikverket redovisat med cirka 2 miljarder kronor, vilket framgår av tabell 6b.

Tabell 6b. Direkta underhållskostnader, miljarder kronor.

	2009	2010	2011
Vägunderhåll	4,8	5,0	5,0
Järnvägsunderhåll inkl. reinvesteringar	3,6	3,8	3,7
Summa	8,4	8,8	8,7

¹⁷⁴ Vinterväghållning och basunderhåll är löpande kostnader som inte direkt bidrar till att återställa den ursprungliga funktionen och därför inte bör tillgodoräknas statskapitalet och s.k. förutsättningsskapande åtgärder avser kostnader för planering, uppföljning, forskning mm.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att omfattningen på förslitningen av infrastrukturkapitalet beräknas och redovisas på ett flertal sätt. De uppgifter som beskriver underhållet och förslitningen skiljer sig åt så pass påtagligt att det är svårt att skaffa sig en entydig bild av vilken nivå på underhåll som är den lämpliga.

Forskning om ekonomisk förslitning av kapitalstocken

Frågor om kapitalstocken och styrningen av denna har varit föremål för analys och forskning. Forskning finansierad genom Centrum för Drift och Underhåll (CDU) på KTH, har förutsatt att infrastrukturhållningens beslut om underhållsåtgärder ska vila på ”bästa kunskap” om komponenters samhällsekonomiskt effektiva funktionalitet. Förutsättningen följer av krav som fastställts i transportpolitiken. I en doktorsavhandling beskrivs en i praktisk verksamhet väl förankrad modell, där existerande teknisk information – enligt ”bästa kunskap” om komponenters funktionella tillstånd – används i en kostnadsbaserad kvalitetsrelaterad internredovisning av vägkapital.¹⁷⁵ Modellen har utformats för användning i väghållningen och dess processer. I avhandlingen beskrivs att en omfattande och ingående analys genomförts i ett projekt på Vägverket. Där har modellen bedömts vara fullt möjlig att integrera med befintliga tekniska och ekonomiska system. Det har vidare framkommit att många i organisationen ansett att den analyserade modellen är komplicerad. En förklaring kan vara att man vanligen har antingen en rent teknisk eller ekonomisk utgångspunkt i bedömningen medan modellen baseras på att förena utgångspunkterna till en helhet.

Tekniska tillståndsdata utgår från regelbundna inspektioner av de för vägtransportfunktionen och vägunderhållet mest kritiska komponenterna såsom broar, tunnlar och säkerhetsutrustning, samt från systematiska mätningar av beläggningars kvalitet. På så sätt kan den kvalitetsrelaterade värderingen i modellen grundas på inventerade aktuella tillstånd för motsvarande 80 procent av det totala vägkapitalvärdet. För resterande 20 procent av kapitalvärdet – de mindre funktionellt kritiska komponenterna – finns uppgifter om ålder. På så sätt kan linjära avskrivningar över realistiska livslängder göras enligt traditionellt förfarande. Kravet måste vara att även de mest kritiska komponenterna för järnvägsnätets transportfunktion (till exempel broar, tunnlar, säkerhetssystem, signaler, växlar, kontaktledningar och räler) och underhåll har motsvarande aktuella funktionella tillståndsdata från systematiska inspektioner.

¹⁷⁵ Jonsson, Berth (2010).

I den kvalitetsrelaterade internredovisning av kapital som beskrivs i doktorsavhandlingen justeras värden och förslitningskostnader till olika års prisnivåer. I argumentationen för en utveckling av denna redovisningsmodell framförs förbättringarna av uppföljning, analyser och lärande och för den fortsatta utvecklingen utifrån en ny informationsplattform. Därutöver uppmärksammas förbättringen av interna kontrollen i pågående projekt och möjligheten att maskinellt göra analyser av kostnadsavvikelser fördelade på styckeprisberoende, kvantitetsberoende och tidsberoende orsaker (även om totalavvikelsen vid tillfället är noll). Dessutom hävdas att en implementerad modell kommer leda till en radikal minskning av kostnadsökningar i upphandlade projekt och kostnaderna för kontraktsadministration (nu 2–4 procent av kontraktssumman). Det påpekas även i avhandlingen att modellen tillgodoser behoven av kontrollerbara mått och nyckeltal för produktivitet, kvalitetsbristkostnader, så kallade "cost drivers" och eftersläpande underhåll.

Behovet av bättre underlag för beslut om investeringar i infrastruktur är väl kända. Finanspolitiska rådet påpekar i sin senaste rapport att mycket arbete på området kring redovisningen av offentliga investeringar återstår innan ett relevant underlag kan tas fram som möjliggör en analys av om den kapitalstock som finns och de investeringar som gjorts är samhällsekonomiskt välmotiverade.¹⁷⁶ I regeringens senaste översyn av det finanspolitiska ramverket påpekades att brister i budget- och redovisningssystem riskerar att leda till för låga investeringar eller bristande beslutsunderlag för investeringar. En arbetsgrupp i finansdepartementet konstaterade: "För att minska farhågorna för att ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande kan leda till för låga investeringar och till en omotiverat låg realkapitalstock, menar arbetsgruppen samtidigt att det är angeläget att redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar, särskilt vad gäller dessas utveckling över tid, förbättras i vår- och budgetpropositionerna samt i årsredovisningen för staten."¹⁷⁷

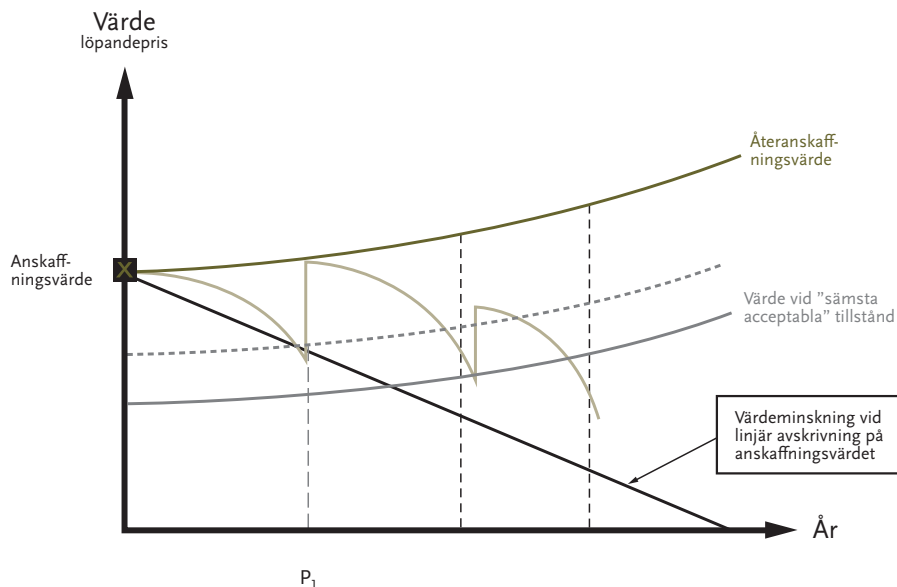
Enligt Riksrevisionen innebär det faktum att de offentliga investeringarna och kapitalstocken är bristfälligt redovisade och inte heller används i beslut om investeringar i infrastruktur en långsiktig risk för de offentliga finanserna och den ekonomiska tillväxten. Dessutom kan bristande redovisning medföra felaktiga bedömningar av underhållsbehov och i sämsta fall leda till belastningar på statsbudgeten i form av väsentligt högre underhållskostnader i framtiden. Ett för lågt underhåll i dag innebär att dagens beslutsfattare implicit in-tecknar framtida budgetutrymmen.

¹⁷⁶ Finanspolitiska rådet (2012).

¹⁷⁷ Regeringskansliet (2010), s. 34.

En schematisk beskrivning av anläggningstillgångarnas redovisade (bokförda) värde över tid respektive deras verkliga tillståndsvärde där hänsyn tagits till genomförda underhållsåtgärder illustreras i Figur 6 nedan.

Figur 6. Principskiss för bedömning av eftersläpande underhåll (EUh), hämtad ur Jonsson, B , med avskrivningslinjen tillfogad av Riksrevisionen.



Den i redovisningen tillämpade principen om linjär avskrivning ger en kurva där bokfört värde med tiden närmar sig noll. I realiteten sker dock med jämna eller ojämna mellanrum reinvesteringar för att förhindra nedbrytning och för att upprätthålla anläggningens funktionella standard (kurvan *Tillståndsvärde*). Den linje som beskriver den linjära avskrivningen skiftar då också uppåt med det belopp som aktiverats i balansräkningen.¹⁷⁸ Många anläggningar kan ha ett mycket högt bruks- eller restvärde när de skrivits av helt.

Som framgår av bl.a. tabell 5 och 6 finns påtagliga skillnader mellan redovisade uppgifter om förslitningen av infrastruktur. De uppgifter som Trafikverket tar fram i samband med prövningen av anslagsbehov för underhåll bygger på användning av olika modeller och kvalificerade expertbedömningar medan uppgifter om avskrivningar i den finansiella redovisningen bygger på internationella normer och lagkrav (5 kap. 4 § FÅB). Trafikverkets modeller och metoder utvecklas successivt, men präglas fortfarande delvis av relativt schablonmässiga bedömningar. Huvudregeln om linjär avskrivning förefaller inte ge en helt rättvisande bild av förslitningen, åtminstone inte för enskilda

¹⁷⁸ T.ex. vid tidpunkten P₁.

anläggningsdelar. Dessa ofullkomligheter i använda modeller och metoder medför enligt Riksrevisionens bedömning att långsiktiga prognoser över lämplig nivå på anslagsbehovet för att vidmakthålla infrastrukturen inte bara måste göras på divergerande utan också på delvis mycket osäkra uppgifter. Detta innebär att förutsättningar för en effektiv ekonomisk styrning av verksamheten inte föreligger.

Det finns en probleminsikt om behovet av en förbättrad redovisning inom infrastrukturområdet. Som arbetsgruppen i finansdepartementet konstaterade i sin översyn av det finanspolitiska ramverket gäller detta inte enbart redovisningen i årsredovisningen för staten utan också den information som lämnas till riksdagen i vår- och budgetpropositioner. När det gäller redovisningsfrågorna pågår för närvarande en diskussion inom EU om tillämpning av ett gemensamt ramverk för statlig finansiell rapportering (IPSAS). Ett eventuellt beslut om att ett sådant ramverk ska tillämpas får direkta konsekvenser för hur infrastruktur i framtiden kommer att redovisas och innebär även för Sverige en klar ambitionshöjning jämfört med nuläget. En förbättrad finansiell rapportering enligt internationella standarder utgör dock inte ensamt lösningen på nuvarande problem. Redovisningen måste också kunna användas som underlag i budgetbeslut inom infrastrukturområdet och i de budgetpolitiska och samhällsekonomiska överväganden som i övrigt görs i samband med budgetprövning. Utan en tydlig koppling mellan redovisning och budget förloras mycket av värdet i en förbättrad redovisning.

Redovisning av kommunala medfinansieringsbidrag

I Riksrevisionens granskning av Citybanans regionala medfinansiering påtalades flera problem med hur medfinansieringsbidrag redovisas i offentlig sektor. För det första får kommunala bidrag till statlig infrastruktur, enligt god redovisningssed, inte redovisas som tillgång. Riksdagen har dock – trots detta – antagit en ny lag som medger ett sådant avsteg. För det andra innebär redovisningen att de faktiska kostnaderna som kommunerna får i och med medfinansieringen inte framgår och kommunerna kan öka sina utgifter för medfinansiering utan att begränsas av det kommunala balanskravet. För det tredje har regeringen inte utrett konsekvenserna av den nya redovisningen vid sammanställningen av nationalräkenskaperna och Riksrevisionen ser en risk för felaktig redovisning i nationalräkenskaperna. För år 2010 redovisade kommuner och landsting beslutade medfinansieringsbidrag på sammanlagt drygt 2 miljarder kronor som tillgångar. Riksrevisionen konstaterade att problemen som anges ovan således ännu är relativt begränsade. Riksrevisionen ser dock att lagstiftningen skapar och bygger upp incitament för kommunal skuldsättning, vilket innebär en risk för att problemen kan bli mer omfattande

i framtiden. Riksrevisionen ansåg också det anmärkningsvärt att lagstiftningen, i strid med god redovisningssed, har anpassats för att kommunerna ska kunna öka sina utgifter utan att de faktiska kostnaderna för medfinansieringen framgår i redovisningen.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att utreda konsekvenserna av kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur i den offentliga redovisningen. Regeringen rekommenderades särskilt att kartlägga konsekvenserna av avsteget från god redovisningssed i den kommunala redovisningen som den nya lagstiftningen medger.

Riksrevisionen kan dock konstatera att regeringen i sin skrivelse (Skr. 2012/13:15) med anledning av revisionsrapporten inte kommenterar Riksrevisionens rekommendation om att analysera konsekvenserna av avsteget från god redovisningssed. Således har regeringen inte analyserat den bristande transparens och minskade möjligheter till rättvisande jämförelser mellan kommuner och mellan olika sektorer som den ändrade lagstiftningen medfört. Regeringen har därmed ännu inte kommenterat Riksrevisionens rekommendation inför riksdagen.

Information till riksdagen

Riksrevisionen har konstaterat att regeringen inte gjort eller initierat någon samlad uppföljning av åtgärdsplanerna. Riksdagen har således inte fått någon fullständig återkoppling om resultatet av sitt beslut om långsiktig satsning på utveckling och underhåll av infrastrukturen.

Brister i regeringens redovisning till riksdagen konstaterades också i granskningen av Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten. Riksdagen fick ingen information om behovet av följdinvesteringar och de totala kostnaderna för banan. I granskningen av Citybanan konstaterade Riksrevisionen att regeringen inte redovisat kostnaderna och det långsiktiga åtagandet från statens sida till riksdagen. Riksrevisionen kan konstatera att dessa brister i redovisningen av behovet av kringinvesteringar återupprepas för projektet Västlänken.

Riksrevisionen har pekat på att den statliga redovisningen av infrastrukturkapitalet inte ger någon rättvisande bild av dess verkliga ekonomiska värde. Redovisningen kan därmed bland annat riskera att leda till felaktiga bedömningar av vad som är en optimal investeringsnivå och försvåra riksdagens bedömningar av framtida budgetutrymmen. Det behövs enligt Riksrevisionen ett system för att mäta, värdera och styra framtida

finansieringsbehov för att underhålla infrastrukturtillgångar. Dagens information i årsredovisning och propositioner lever inte upp till detta vilket innebär att regering och riksdag inte får adekvata beslutsunderlag.

Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen kan konstatera att Trafikverkets dokumentation av avvikelser och beslut kring dessa för investeringsverksamheten inte finns tillgänglig eller inte är tillräckligt transparent för utomstående granskning i efterhand. Möjligheten att följa upp investeringsprojekt har förbättrats något med den nya avvikelshanteringen som också innebär att Trafikverket har förbättrat sin budgetkontroll och att man har en rutin som ska säkerställa att beslut om avvikelser tas på ett systematiskt sätt på rätt beslutsnivåer. Riksrevisionen bedömer dock att det fortfarande i praktiken är mycket svårt att göra en relevant uppföljning.

Positiva initiativ har tagits inom investeringsverksamheten till att samlat analysera orsaker till avvikelser i projekten på aggregerad nivå. Detta ser Riksrevisionen som ett bra exempel på hur underlag kan samlas in och användas för ett lärande och utveckling av arbetsätten inom verken. Denna typ av systematiska analyser förekommer dock inte i all verksamhet.

Dialogen kring Trafikverkets tertialrapporter och regeringens så kallade informella styrning är inte dokumenterad. Det finns heller inte någon skriftlig uppföljning i tertialrapporter om vad som diskuterats och beslutats med anledning av föregående tertialrapport. Riksrevisionen kan alltså konstatera att det inte finns någon skriftlig information om vilka beslut, åtgärder och bedömningar som tertialrapporteringen resulterar i, vilket innebär att den demokratiska insynen i processen är begränsad men också att styrningen inte är möjlig att följa upp och att oklarheter i ansvarsförhållandena kan uppstå.

Trafikverket gör fortfarande inte någon uppföljning av stora investeringsprojekt i förhållande till kostnad och utformning av projekten i den ursprungliga plan där projekten först inkluderades. Uppföljning sker istället mot den plan som var aktuell när projekten började byggas. Enligt Riksrevisionen innebär detta att riksdagen inte får fullständig information om hur utfallet motsvarar förväntningarna. Om man vet att det ursprungliga beslutsunderlaget inte kommer att användas för en uppföljning skapar det också incitament att föra in undermåligt utredda projekt i planen. Detta eftersom man vet att beslutsunderlaget senare kan förfinas och att detta mer utvecklade beslutsunderlag kommer att ligga till grund för uppföljningen.

För uppföljning och styrning av drift- och underhållsverksamheten krävs dels utveckling av de system som ska se till att strukturerade data för identifierade analysbehov finns tillgängliga, dels bättre kunskap om effektsamband för olika typer av underhållsåtgärder. Utöver detta krävs också förbättrad kunskap om vad som påverkar nedbrytningen av en anläggning och därmed behovet av framtida underhåll och reinvestering.

Sammantaget kan Riksrevisionen se att initiativ tagits i syfte att förbättra uppföljning och styrning av verksamheten. Mycket tenderar dock att fokusera på styrning. Fokus på uppföljning är betydligt mindre.

Riksrevisionen konstaterar att Trafikverket inte gör någon systematisk och samlad uppföljning av om åtgärder som planeras med hänsyn till statliga intressen i arbets- och järnvägsplanen verkligen också genomförs i projekten. Riksrevisionen noterar att Trafikverket genomför utvärderingar av projekt endast i undantagsfall. Detta innebär att Trafikverket och därmed också regeringen har begränsad kunskap om effektsamband och hur väl de åtgärder och lösningar som genomförs fungerar. Inte heller länsstyrelsen genomför någon systematisk uppföljning efter att Trafikverket fastställt planerna.

Skillnaderna i principerna för redovisning av offentliga investeringar och underhåll ställer mycket stora krav på att de beslutsunderlag som lämnas till riksdagen om besluten ska bli rationella och långsiktigt optimala. Det faktum att de offentliga investeringarna och kapitalstocken är bristfälligt redovisade och inte heller används i beslut om investeringar i infrastruktur innebär enligt Riksrevisionen, liksom enligt Finansdepartementet, en långsiktig risk för de offentliga finanserna. En suboptimal investeringsnivå kan leda till en försämrad ekonomisk tillväxt och därmed försämrade statsfinanser. Dessutom kan bristande underhåll av den befintliga kapitalstocken leda till väsentligt högre krav på statsbudgeten för underhållskostnader i framtiden. Ett för lågt underhåll i dag innebär att dagens beslutsfattare implicit in-tecknar framtida budgetutrymmen.

Det behövs enligt Riksrevisionen ett system för att mäta, värdera och styra framtida finansieringsbehov för att underhålla infrastruktur tillgångar. De kraftigt ökade funktionsproblemen i järnvägssystemet är sannolikt ett resultat av brister i detta avseende. Dagens information i årsredovisning och propositioner lever inte upp till detta vilket innebär att regering och riksdag inte får adekvata beslutsunderlag.

När det gäller redovisningen av kommunala medfinansieringsbidrag pekade Riksrevisionen i granskningen av Citybanan på att riskerna med den ändrade lagstiftningen om kommunal redovisning bland annat skapar incitament för kommunal skuldsättning. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att särskilt kartlägga konsekvenserna av avsteget från god redovisningssed i den kommunala redovisningen som den nya lagstiftningen medger. Riksrevisionen har noterat att regeringen i sin skrivelse med anledning av granskningen till riksdagen inte kommenterar detta och Riksrevisionen vill på nytt peka på angelägenheten av en sådan kartläggning. Problemet med skuldsättning riskerar att tillta i framtiden, särskilt som omfattningen av kommunal medfinansiering förväntas öka.

Förteckning elektroniska bilagor:

Bilaga 1: Underlag och motiv för beslut i två stora infrastrukturobjekt – Västlänken och höghastighetsbanor, Riksrevisionen.

Bilaga 2: PM Bevakning av statliga intressen i stora väg- och järnvägsprojekt, Riksrevisionen

Bilaga 3: Fyrstegsprincipen genom en planeringsomgång, WSP Analys och Strategi, Rapport 2012-09-10.

Bilaga 4: Lever regeringen och dess myndigheter upp till de principer som riksdagen slagit fast?, Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI.

Bilaga 5: Hur kan planeringens tekniskt/ekonomiska rationalitet förenas med politisk rationalitet? Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

Källförteckning

Föreskrifter

Väglagen (1971:948).
 Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.
 Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.
 Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.
 Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.
 Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.
 Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.
 Förordningen (2010:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Offentligt tryck

Betänkande 1987/88:TU20 om trafikpolitiken inför 1990-talet. rskr. 1987/88:297
 Betänkande 2001/02:TU2, Infrastruktur för ett långsiktighållbart transportsystem rskr. 2001/02:126
 Betänkande 2003/04:TU10 Transportinfrastrukturen 2004–2015
 Betänkande 2010/11:KU14 En reformerad budgetlag, rskr. 2010/11:177-178.
 Betänkande 2005/06:TU5, Moderna transporter, rskr. 2005/06:308
 Betänkande 2008/09:TU2, Framtidens resor och transporter infrastruktur för hållbar tillväxt, rskr. 2008/09:145.
 Betänkande 2008/09:TU14, Mål för framtidens resor och transporter, rskr. 2008/09:257
 Betänkande 2009/10:TU24 Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010-2021 m.m., rskr 2009/10:349.
 Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1976/77 och 1979/80.
 Proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet.
 Proposition 1999/00:1, Budgetpropositionen för 2000.
 Proposition 2001/02:20, Infrastruktur för ett långsiktighållbart transportsystem.
 Proposition 2005/06:160, Moderna transporter.
 Proposition 2008/09:35, Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt.

Proposition 2008/09:162, En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.
 Proposition 2008/09:163 En sammanhållen klimat- och energipolitik - Energi,
 Proposition 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter-
 Proposition 2011/12:118, Planeringssystem för transportinfrastruktur.
 Proposition 2011/12:100, 2012 års ekonomiska vårproposition, bilaga 4.
 Proposition 2012/13:1, Budgetpropositionen för 2013.
 Proposition 2012/13:25, Investeringar för ett starkt och hållbart
 Transportsystem.
 Regeringens skrivelse 2009/10:197 Åtgärdsplanering för transportsystemet
 2010-2021.
 Regeringens skrivelse 2010/11:139, Riksrevisionens granskning av
 kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar.
 SOU 2009:31, Effektivare transporter och samhällsbyggande – en ny struktur
 för sjö, luft, väg och järnväg.
 SOU 2012:39, Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i
 anläggningsbranschen,

Rapporter

Ekonomistyrningsverket (2011), Tidsserier, statens budget m.m. 2010, ESV 2011:21.
 Finanspolitiska rådet (2009), Svensk finanspolitik 2009.
 Finanspolitiska rådet (2012), Svensk finanspolitik 2012.
 Naturvårdsverket (2012), Underlag till en svensk färdplan för ett Sverige utan
 klimatutsläpp 2050, Delrapport, Rapport 6487, Februari 2012.
 Regeringskansliet (2010), Finansdepartementet, Utvärdering av
 överskottsmålet, Ds 2010:4.
 Regeringskansliet (2012), Finansdepartementet, Samhällsekonomi på spåret
 – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan, Rapport till Expertgruppen för
 studier i offentlig ekonomi, 2012:5.
 Riksrevisionen (2009a), Underhåll av belagda vägar (RiR 2009:16).
 Riksrevisionen (2009b), Länsplanerna för regional transportinfrastruktur (RiR
 2009:23).
 Riksrevisionen (2010a), Underhåll av järnväg (RiR 2010:16).
 Riksrevisionen (2010b), Kostnadskontroll i stora väginvesteringar (RiR 2010:25)
 Riksrevisionen (2010c), Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
 infrastrukturområdet (RiR 2010:27).
 Riksrevisionen (2011a), Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? (RiR 2011:6).
 Riksrevisionen (2011b), Trafikverkets produktivitet (RiR 2011:7).
 Riksrevisionen (2011c), Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten
 (RiR 2011:22).
 Riksrevisionen (2011d), Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28).

Riksrevisionen (2012a), Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?, (RiR 2012:7)

Riksrevisionen (2012b), Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8).

Riksrevisionen (2012c), Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet? (RiR 2012:14).

SIKA (2003), Trafikens externa effekter, Uppföljning och utvärdering 2002, SIKA Rapport 2003:1.

Trafikverket (2011b), Kapacitetsbrister i järnvägsnätet, 2015 och 2021, efter planerade åtgärder, Publikationsnummer: 2011:138.

Trafikverket (2011c), Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012-2021, Publikation 2011:139.

Trafikverket (2011d), Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, Publikationsnummer: 2011:067.

Trafikverket (2012a), Rapport Riktlinjer för framtagande av trafikprognoser, Publikationsnummer: 2012:045.

Trafikverket (2012b), Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050, Publikationsnummer: 2012:100.

Trafikverket (2012c), Kapacitetssituationen och möjligheten att effektivisera inom befintligt järnvägsnät, Publikationsnummer: 2012:108

Trafikverket (2012d), Kapacitetssituationen och möjligheten att effektivisera inom befintligt vägnät 2012-2025, Publikationsnummer: 2012:109.

Trafikverket (2012e), Handledning, Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – arbetsmetodik och redovisning. Extern remissversion 2012-04-10.

Trafikanalys (2011a), Trafikverkets arbete med modeller för samhällsekonomiska analyser – statusrapport 2011, Rapport 2011:7.

Trafikanalys (2011b), Transportsystemets tillstånd, utmaningar och möjligheter – en nulägesanalys, Rapport 2011:10.

Trafikanalys(2012), Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – rapport 2012, Rapport 2012:3.

WSP Analys & Strategi (2012), Internaliseringsgrad, Begreppets innebörd och användning i svensk transportpolitik, 2012-03-09.

Böcker

Odhage, John, Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem. Erfarenheter från de första testfallen. Institutionen för samhällsplanering och miljö, Stockholm 2012

Jonsson, Berth, Effektiv samhällsekonomisk och kundfokuserad styrning och kontroll av transportinfrastruktur (Transportation Asset Management), Kvalitetsrelaterade redovisning av vägkapitel, Mått och tillämpningar i väghållningens processer, KTH, 2010.

Artiklar

Flyvbjerg (2006), "From Nobel Prize to project management: getting risks right", *Project Management Journal*, vol. 37, no. 3, s. 5–15
 OECD (2008), *Policy Brief, Infrastructure to 2030*, February 2008.

Elektroniska källor

"Vi bygger för framtiden", debattartikel i GP 2012-09-17, <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.1067575-vi-bygger-for-framtiden->,
 "Är Västlänken lönsam?", Frågor och svar om Västlänken på Trafikverkets webbplats, 2012-11-07.

Otryckta källor

Cap Gemini (2009) "Tillämpningen av successivmetodiken i åtgärdsplaneringen 2010-2021", PM 2009-11-03.
 Regeringen (2008) Näringsdepartementet Uppdrag om styrning av stora väg- och järnvägsprojekt till Banverket och Vägverket september 2008, dnr. N2007/2696/IR, N2008/5663/IR.
 Regeringen (2009) Näringsdepartementet, Fastställelse av nationell transportslagsövergripande plan 2010-2021, regeringsbeslut 2010-03-29, N2009/6374/TE.
 Regeringen (2011a), Näringsdepartementet, Uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet, Regeringsbeslut 2011-03-10, N2011/1933/TE.
 Regeringen (2011b), Näringsdepartementet, Utvidgning av uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet, Regeringsbeslut 2011-09-08, N2011/5221/TE.
 Regeringen (2011c), Näringsdepartementet, Komplettering av uppdrag för ökad kapacitet i järnvägssystemet genom överlämnande av underlag avseende undersökning om behovet av och förutsättningarna för en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör för väg och järnväg, Regeringsbeslut 2011-11-10, N2010/4916/TE.
 Regeringen (2011d), Näringsdepartementet, Uppdrag om användning av banavgifter styrmedel vid fördelning av infrastrukturkapacitet på det statliga järnvägsnätet, regeringsbeslut 2011-01-20 med tillägg 2011-12-01, <http://www.regeringen.se/sb/d/13787/a/182910>.
 Regeringen (2011e) Näringsdepartementet, Uppdrag att redovisa arbetet med utveckling och förvaltning av metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser, Näringsdepartementet, 2011-05-12, N2011/3170/TE.

Regeringen (2012a) Näringsdepartementet, Uppdrag om införande av ett gemensamt styrramverk för drift och underhåll av väg och järnväg, regeringsbeslut 2012-02-09, N 2012/699/TE.

Regeringen (2012b), Näringsdepartementet, Uppdrag att kvalitetssäkra den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021, 2012-06-07, N2012/2939/TE

Swärdh, Jan-Erik, Nilsson Jan-Eric: Resursförbrukningens utveckling i väg- och järnvägssektorn, PM 2012-10-26

Trafikverket (2011a), Remissvar till Riksrevisionens granskning av kostnadskontroll i stora vägprojekt. TRV 2010/102732B, 2011-01-03.

Trafikverket (2011e), Remissvar till Riksrevisionens granskning av förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna ,TRV 2011/262612, 2011-05-04.

Trafikverkets interna föreskrifter om arbetsordning, TDOK 2010:14.

Trafikverket (2011g), Årsredovisning 2012 – Efterkalkyler för investeringsobjekt öppnade för trafik 2007 och 2012, PM 2012-10-04.

Trafikverket (2012f), Delrapport Regeringsuppdrag om strategisk styrning av drift och underhåll, TRV 2012/11921, 2012-06-01.

Vägverket och Banverket (2008), Handledning successiv kalkylering, inkl Lathund, Anläggningskostnader.

WSP (2012), Rapport Fel i järnvägssystemet och dess effekter på förseningar, mars 2012.

VTI (2012), Samband mellan förseningar, driftstörningar och kapacitetsutnyttjande i det svenska järnvägsnätet. Slutrapport angående Trafikverkets forskningsprojekt TRV 2010/29753, 2011-07-08.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport
- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
- 2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
- 2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
- 2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
- 2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
- 2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
- 2012:10 Statens försäljningar av apotek
- 2012:11 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
- 2012:12 Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
- 2012:13 Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
- 2012:14 Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
- 2012:15 Staten på spelmarknaden – når man målen?
- 2012:16 Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
- 2012:17 Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
- 2012:18 Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
- 2012:19 SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
- 2012:20 Statens insatser inom ambulansverksamheten

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har genomfört en serie granskningar under rubriken *Infrastruktur på nya villkor*. I denna avslutande granskningsrapport ger vi en samlad och fördjupad bild av de effektivitetsbrister som iakttagits samt en analys av orsakerna till problemen. Fokus i granskningen är regeringens styrning av satsningarna på infrastruktur, vilka årligen uppgår till mångmiljardbelopp.

Slutsatsen är att regeringen inte agerar i enlighet med fastlagda principer. Den har inte analyserat hur olika styrmedel, exempelvis skatter och avgifter, kan användas för att åtgärda brister i transportsystemen innan beslut om kostsamma om- och nybyggnationer tas. Regeringen har också reserverat stora delar av planeringsramen för av regeringen utpekade infrastrukturprojekt, vilket minskar möjligheten för Trafikverket att ta fram ett underlag som visar på en effektiv mix av åtgärder.

Trots ett omfattande förändringsarbete inom infrastrukturektorn kvarstår strukturer som leder till att nyttan av investeringar överdrivs, kostnader underskattas och nödvändiga tilläggsinvesteringar saknas i beslutsunderlagen. Dessutom saknas en systematisk uppföljning. Sammantaget innebär detta stora risker för att satsningar blir ineffektiva och att fördyringarna fortsätter – förhållanden som inte redovisats tydligt för riksdagen och allmänheten.

Riksrevisionen uppmanar regeringen att se till att effekter av olika styrmedel analyseras som underlag för planeringen, att mer transparent redovisa motiv och mål för infrastrukturens satsningar samt att ställa krav på utförligare och mer relevant uppföljning av stora investeringsprojekt.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-299-1

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

