



Fel pengar på fel ställe

Riksrevisor Claes Norgrens anförande på Stora Infradagen 27 januari 2012, Näringslivets Hus i Stockholm. Det talade ordet gäller.

I den här församlingen behöver man knappast argumentera för transportsystemets betydelse. Och det är väl närmast ett understatement att påstå att det är en förutsättning för fortsatt tillväxt, utveckling och välstånd. Det kräver dock betydande investeringar i infrastruktur och resurserna är knappa.

Den statliga verksamheten påverkas samtidigt av viktiga omvärldsförändringar. Låt mig börja med att reflektera kring några viktiga utmaningar för den framtida utvecklingen¹. Idag med fokus på infrastruktur.

Utmaningar

Vi kan konstatera att komplexiteten har ökat i statens organisation och dess styrsystem. Flera koncernmyndigheter har bildats genom sammanslagningar som bildar större enheter. Sammanslagningen av Banverket och Vägverket till Trafikverket är en del i den trenden. Under senare år har vidare ett flertal förändringar i politiken lett till att vi använder olika marknadsmekanismer. Inom transportområdet har en ökad konkurrensutsättning skett av den fysiska produktionen av vägar och järnvägar. Det innebär såväl nya möjligheter som problem. Bland annat ställer det krav på beställar- och uppföljningskompetens hos de offentliga aktörerna.

Blickar vi ut över våra gränser så är den gränsöverskridande ekonomiska, finansiella och politiska integrationen stark. En drivkraft bakom det är fortsatt stark teknisk innovation. Den utvecklingen ökar handlingsutrymmet för människor och ekonomier, men innebär också risker som kan utvecklas till hot mot samhället. Den finansiella krisen har utvecklats till en statsfinansiell kris i främst Europa. I många länder

¹ Granskningsplan 2012, Riksrevisionen.

planeras och genomförs nu stora offentliga besparingsprogram. Men Sverige har fortfarande relativt starka statsfinanser. Utvecklingen kommer emellertid att ställa tydligare krav på att den som anförtrotts offentliga medel också måste ta ansvar för att de används så effektivt som möjligt. Allt detta har implikationer för infrastruktur- och transportpolitiken.

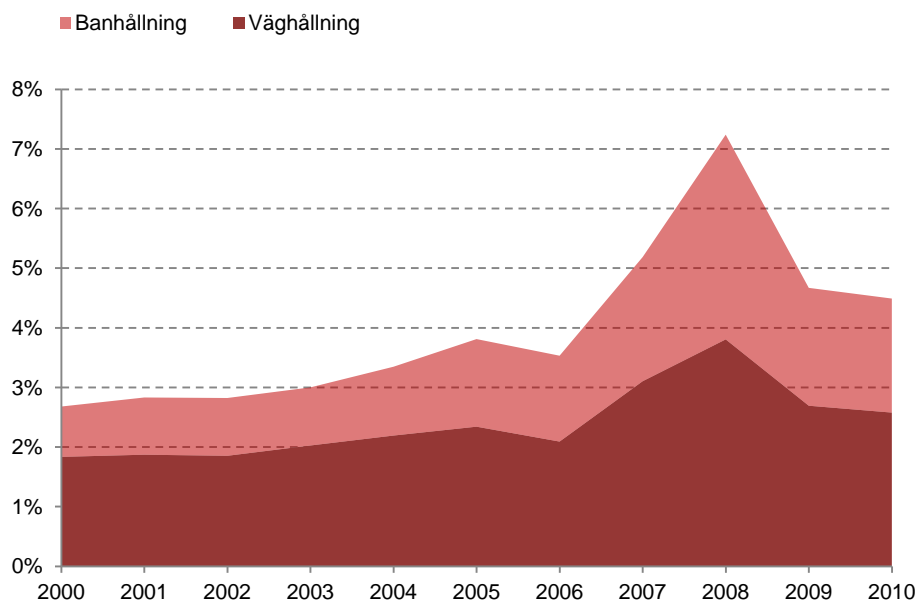
Efterfrågan på infrastruktur kan förväntas fortsätta expandera de kommande årtiondena. Drivkrafter bakom detta är ekonomisk tillväxt, teknisk utveckling och urbanisering. Klimatförändringar ställer klimatförändringar ökade krav på robustheten i transportsystemen. Samtidigt finns stora utmaningar i form av åldrande infrastruktur och knappa resurser. Ett gap kan uppstå mellan de investeringar som behövs och den offentliga sektorns kapacitet att tillhandahålla dessa².

Riksdagen har fastställt mål för transportpolitiken. Staten ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Den svenska staten satsar mångmiljardbelopp varje år på att utveckla och underhålla vår infrastruktur. Samtidigt växer kraven. Utvecklingsbehoven överstiger finansieringsmöjligheterna.

Behoven av investeringar och underhåll av vår infrastruktur kräver mycket stora insatser. Andelen av statens utgifter som går till väg- och banhållning ligger runt fem procent och har ökat under senaste tioårsperioden.

² "Infrastructure to 2030", OECD 2008.

Figur: Statens utgifter för Banhållning och Väghållning i förhållande till statens samlade budget, utfall för åren 2000-2010. Källa: Tidsserier, statens budget m.m. 2010, Ekonomistyrningsverket, ESV 2011:21.



Not: De stora ökningarna i statens utgifter för Banhållning och Väghållning under 2007 och framför allt 2008 beror på extraamorteringar av Banverkets och Vägverkets lån i Riksgälden.

För att pengarna ska användas på bästa sätt och satsas i de projekt som är mest angelägna för vårt samhälle, och för att projekten ska genomföras effektivt, har statsmakterna genom åren infört en rad styrinstrument. Det handlar till exempel om kostnadsuppföljning, samhällsekonomiska kalkylmetoder, fyrstegsprincipen och nya finansieringsformer. Stora förändringar i myndighetsstruktur och regleringar har dessutom genomförts.

Eftersom investeringar i infrastrukturen bestäms i den politiska processen och inte på marknaden finns det ingen tydlig koppling mellan hushållens betalningsvilja och nivån på investeringarna. Frågan kan därmed resas om i vad mån nivån och inriktningen på de offentliga investeringarna är samhällsekonomiskt effektiv. Det är mot denna bakgrund av vikt att beslut om infrastrukturinvesteringar föregås av en samhällsekonomisk analys.

Det finns indikationer på att infrastrukturinvesteringarna, i vidare bemärkelse än enbart transporter, är relativt låga i Sverige. En närmare analys av investeringsdata som nyligen gjorts av Konjunkturrådet visar att fastighets- och infrastrukturinvesteringarna har varit relativt låga i

Sverige jämfört med andra länder. Under 2000-talet låg de kring 5 procent av BNP vilket är i nivå med Tyskland och Danmark. Nivån i Finland, Kanada, Irland och Österrike ligger kring 7 procent³. Jämförelsen kan synas halta en smula utifrån faktorer som har med ländernas mer strukturella förutsättningar och behov av investeringar att göra. De geografiska villkoren i Sverige liksom industriproduktionen skiljer sig väsentligt mot till exempel Danmarks.

Enligt Konjunkturrådet finns det en risk att infrastrukturinvesteringar blir bortprioriterade i statens beslutsprocess. Att skjuta en investering på framtiden kan upplevas som enklare än att omedelbart minska en offentlig konsumtionsutgift. Överskottsålet kan ha förstärkt en sådan kortsiktig fokusering, anser rådet. Det behövs därför mekanismer som stärker finanspolitikens prioritering av investeringar.

Riksdagen har ett behov av att följa genomförandet av politiken och Riksrevisionen har som en del av riksdagens kontrollmakt en unik möjlighet att granska genomförandet i hela verkställighetskedjan, såväl regeringens agerande som regeringkansliets och de statliga myndigheternas. Vår effektivitetsrevision syftar till att ge en samlad bild av hushållning och resursutnyttjande inom området och om riksdagens mål och intentioner uppfylls.

Riksrevisionen har på senare år genomfört ett stort antal granskningar inom transportinfrastrukturområdet. Vi kallar denna serie granskningar för "Infrastruktur på nya villkor". Syftet med granskningsstrategin är att undersöka om regeringen och trafikmyndigheterna säkerställer en samhällsekonomiskt klok användning av infrastrukturmedlen. Är pengarna på rätt ställe?

Enligt budgetlagen krävs god hushållning med statens resurser. En myndighets ledning är ansvarig för att verksamheten bedrivs effektivt och redovisas tillförlitligt och rättvisande. Tidigare har regeringen aldrig uttryckligen krävt att produktiviteten i investeringsverksamheten ska ingå i redovisningen, trots att investeringar har utgjort cirka hälften av trafikverkens verksamhet. I instruktionen till Trafikverket 2010 ingår dock nu att produktivitetsutvecklingen även för investeringar ska redovisas.

Avsaknaden av mätningar inom investeringsverksamheten har föranlett Riksrevisionen att avgränsa sina beräkningar till denna del. Beräkningarna tyder på att investeringsproduktiviteten i stora projekt har minskat. Med den produktivetsdefinition som använts uppgår minskningen till i genomsnitt 1–6 procent per år mellan åren 2005 och 2009. Justerat med NPI uppgår minskningen till 4 procent.

³ "Enkla regler, svåra tider", Konjunkturrådets rapport 2012.

Tre viktiga iakttagelser

Riksrevisionen har i dagsläget avslutat nio granskningar och jag vill idag ta upp tre viktiga iakttagelser i våra granskningar:

- Infrastrukturprojekt blir nästan alltid mycket dyrare. Pengarna räcker inte till de projekt som planerats och trots fördyringar är det oklart om man får ut de nyttor som utlovats.
- Medfinansiering från kommuner och andra har blivit vanligare. Det kan vara dyrt för staten och en ”gräddfil” för vissa – det ger inte så stort tillskott och rör till prioriteringsordningen och ansvarsförhållandena.
- Varje år satsas i storleksordningen 15 miljarder kronor på underhåll av våra statliga vägar och järnvägar. Tyvärr beslutar man om underhållsarbetet utan tillräckliga beslutsunderlag och frågan är om vi på ett effektivt sätt vårdar och utvecklar infrastrukturkapitalet.

Det blir nästan alltid dyrare

Riksdagen prioriterar och fattar beslut om anslagsramarna och våra större infrastruktursatsningar. Om skattemedlen ska användas på bästa sätt krävs att de kalkyler och underlag som föregår besluten har god kvalitet och är realistiska. Det krävs också att man har god kontroll över kostnaderna i genomförandet och att det klargörs i underlagen vilka funktioner en investering ska fylla. Här ser vi att inte bara regeringen utan också Trafikverket, och tidigare Vägverket och Banverket, har problem.

I rapporten om kostnadskontroll i stora väginvesteringar konstaterade vi att när en investering väl kommit med i en åtgärdsplan omprövas den väldigt sällan. Denna så kallade nålsögeeffekt innebär i praktiken att investeringen kommer att genomföras oavsett kostnadsutveckling. Detta ger en incitamentsstruktur som får två viktiga konsekvenser. För det första att förespråkare för ett visst projekt får drivkrafter till att underskatta kostnader i beslutsunderlaget, vilket kommer att medföra kostnadsökningar för projektet vid genomförandet. För det andra att beställarens och entreprenörens drivkrafter för effektiviseringar och kostnadskontroll under projektets gång dämpas.

Forskning ger oss en dyster bild. Under de senaste 70 åren har kostnadsökningarnas omfattning inte minskat samtidigt som prognosmetoderna har förbättrats. En förklaring till det är kombinationen av ”optimism bias” och strategisk underskattning. Optimism bias innebär att man tenderar att vara överoptimistisk i projekt man deltar i och att man därmed tenderar att underskatta kostnader. Nålsögeeffekten medför att det finns strategiska skäl att underskatta kostnaderna. Den slutsats vi drog var att detta är en

institutionell situation som dämpar drivkrafterna till kostnadskontroll. Det är för tidigt att uttala sig om huruvida införandet av successiv kalkylering för att komma tillrätta med problemen har önskad effekt. Vi gör dock bedömningen att den successiva kalkylen behöver utvecklas och i högre grad bli utfallsbaserad.

Att sektorn dessutom dras med svag konkurrens och dålig produktivitet gör det inte lättare att hålla kostnaderna nere när ett projekt väl har beslutats. Särskilt inte då många olika aktörer påverkas av projekten och vill ha kompensation för intrång eller få med något eget när det väl byggs.

Ett tydligt exempel på när man har underskattat kostnaderna är Botniabanan. Vi kan konstatera att det blev mycket dyrare än planerat – 11 miljarder blev i slutändan 26 miljarder. Det beror bland annat på att det krävdes fler åtgärder i det omkringliggande järnvägssystemet för att Botniabanas trafikupplägg överhuvudtaget ska fungera. Vi ser också att alla de positiva effekter som var tänkta, ändå inte kan realiseras. Åtminstone inte inom överskådlig tid. Exempelvis är restiderna längre än planerat. Resan mellan Umeå och Sundsvall kommer att ta drygt 3 timmar och inte 2 timmar och 20 minuter som planerats. Bristande systemsyn i underlag och beslut är en viktig orsak.

För att inte hamna fel behöver Trafikverket utveckla sin systemsyn på investeringsverksamheten och sin förmåga att göra bättre kostnadskalkyler. Projekten bör definieras så att den totala kostnaden för att nå målen framgår. Trafikverket måste också analysera orsaker till avvikelser från kalkylerna för att kunna lära för framtiden och skapa större träffsäkerhet. Med ett proaktivt arbetssätt kan man arbeta för att hålla kostnaderna nere och ha en beredskap för att hantera oförutsedda kostnadsökningar. Regeringen å sin sida bör bli mer aktiva i sin styrning så att den efterfrågade systemsynen i planeringen kan realiseras.

Medfinansiering kan vara dyrt för staten och en "gräddfil" för vissa Trafikverken (Väg- och Banverket) fick 2008 i uppdrag från regeringen att försöka få fram kompletterande finansiering till nya vägar och järnvägar eftersom de anslagna medlen inte ansågs räcka till. Detta resulterade i att trafikverken ingick över 50 avtal, främst med kommuner, om att de skulle medfinansiera nyinvesteringar i sina områden. Avtalen gällde rena bidrag, trängselskatt och brukaravgifter på två nya broar. Vi har granskat hur effektivt detta varit. Våra huvudsakliga slutsatser är att denna breda satsning på medfinansiering inte gett ett så stort nettotillskott till de statliga investeringspengarna. En del som i avtalen kallats "medfinansiering" har i själva verket gått till investeringar som är kommunernas eget ansvar och en del investeringar har inneburit dyrare lösningar än nödvändigt.

Eftersom trafikverken och regeringen lät förekomsten av medfinansiering påverka prioriteringen av projekten – det vill säga att projekt med avtal om medfinansiering har fått en gräddfil – har statens pengar inte använts i de projekt där de gör mest nytta. Detta innebar också oklara spelregler under förhandlingarnas gång.

Trafikverken angav i sina riktlinjedokument inför förhandlingarna att ett antal typfall av medfinansiering skulle kunna få påverka prioriteringen av objekt i åtgärdsplaneringen. En konsekvens av det var att riksdagens intentioner om frivillighet och samhällsekonomisk prioriteringsgrund inte varit uppföljda. Det fick till följd att mindre lönsamma projekt med medfinansiering trängde ut andra. Det västsvenska infrastrukturpaketet är här ett exempel där delobjektet Västlänken uppvisar en kraftigt negativ nettonuvärdeskvot motsvarande en samhällsekonomisk förlust på 9,3 miljarder kronor.

Det har varit intressant att följa den mediala debatt som funnits i Västra Götaland till följd av vår rapport. En *första* observation är att rollfördelningen mellan stat och kommuner/regioner påverkas. I rapporten konstaterar vi att det uppstått ”en påtaglig risk för att principer för vad som är statens ansvar i olika delar av infrastrukturen luckrats upp till följd av medfinansieringsförhandlingarna”. En *andra* observation är att den speciella form av revision som Riksrevisionen genomför i sina effektivitetsgranskningar har stor vikt och relevans för regioner och kommuner när ett gemensamt ekonomiskt beroende uppstår till följd av medfinansieringen. Traditionell revision tillför inte samma kunskap. Riksrevisionen har enligt regeringsformen uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten och granskningen kan avse annan än statlig verksamhet. Att granska de speciella beroendeförhållanden som uppstår i samband med medfinansiering är inte bara av vikt för regeringen och de statliga myndigheterna utan också för regioner och kommuner.

Vi anser att alla måste behandlas lika och att det finns en öppenhet i processen. Om regeringen vill öka medlen till infrastruktur vid sidan av statens budget, så bör man istället se över skatter och avgifter inom trafikområdet istället för att låta Trafikverket förhandla med ett stort antal kommuner och andra om medfinansiering. Annars är risken uppenbar att fel pengar hamnar på fel ställe.

Underlag för rätt beslut om underhåll av vägar och järnvägar saknas. Ett annat område vi granskat är hur Trafikverket säkerställer en effektiv förvaltning av infrastrukturen – hur man fattar beslut om underhållet av våra statliga vägar och järnvägar. Det är en stor utgiftspost i den statliga budgeten – cirka 15 miljarder per år för både vägar och järnvägar.

Här ser vi att det saknas tillräcklig kunskap om infrastrukturens tillstånd och hur behovet av underhåll ser ut, varför fel uppstår och vilka åtgärder som är viktigast. För att ta hand om våra vägar och järnvägar på ett effektivt sätt är det viktigt att styrningen blir tydligare – att det finns riktlinjer och en bra uppföljning som är grunden för att ta fram de beslutsunderlag som behövs.

När det gäller järnvägsunderhållet konstaterade Riksrevisionen i en granskning 2010 att de för underhållsplaneringen viktigaste informationssystemen har svagheter i fråga om funktionalitet och rutiner för inrapportering av uppgifter. Detta bedömdes ha försämrat trafikverkens förutsättningar att bedöma vilka underhållsåtgärder som behöver vidtas. En sammanfattande slutsatsen i våra rapporter var att regeringens styrning har varit passiv och att Banverket inte tagit fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet.

I rapporterna konstaterades samtidigt att regeringen planerade en grundlig genomgång av drift och underhåll inom samtliga trafikslag. Trafikverket har sedermera genomfört fördjupade analyser och tagit fram metoder för att bättre beskriva hur tillståndet i transportsystemet ser ut så att en bedömning av underhållsbehovet på sikt kan göras. Resultaten av analyserna pekar på ett uppdämt underhålls- och reinvesteringsbehov, framför allt på järnvägssidan. Trafikverkets bedömning är att deras interna effektiviseringsarbete och omprioriteringar kan frigöra resurser men att det behövs utökade medel för att komma tillrätta med situationen. Vi kan då åter understryka att det är viktigt att det tas fram bra beslutsunderlag för vilka åtgärder som resurserna bör satsas på. Regeringen har också aviserat att man avser öka fokuset på underhållsfrågor och se över sin styrning av Trafikverket vad gäller underhåll.

Svårigheterna att bedöma infrastrukturkapitalets tillstånd och utveckling hänger också samman med principerna för redovisning som i praktiken innebär att det bokförda värdet väsentligt understiger det verkliga ekonomiska värdet. Det reser en mer principiell fråga om hur vi mäter, följer upp och värderar det statliga infrastrukturkapitalet. Låt mig här reflektera lite mer fritt.

Den statliga infrastrukturen värderas i Trafikverkets balansräkning till historiskt anskaffningsvärde minus planenliga avskrivningar. Det innebär att en mycket stor del av infrastrukturen nu redovisas till mycket ringa värde i förhållande till dess ekonomiska värde. Det innebär i realiteten en felaktig information till beslutsfattare och medborgare.

Denna typ av bristande information har Finanspolitiska rådet konstaterat och det påpekar att regeringen inte producerar god statistik om den offentliga sektorns investeringar, kapitalstock och förmögenhet. Som en följd är regeringens och riksdagens beslutsunderlag bristfälligt, och det är svårt att försöka analysera om den totala investeringsnivån är för låg eller för hög⁴.

En värdering av den statliga infrastrukturen till dess rätta ekonomiska värde skulle synliggöra att mycket stora mängder skattemedel investerats i dessa för den ekonomiska utvecklingen viktiga ändamål. En samlad och systematisk värdering av infrastrukturen skulle kunna ge riksdag, regering och myndigheter viktig information om inte bara hur stora medel som anslås utan också om hur den fysiska och ekonomiska förslitningen av infrastrukturen utvecklats. En sådan värdering skulle dessutom kunna ge viktiga signaler till drift och underhåll men också till fastställande av olika typer av brukaravgifter.

Detta reser frågor om den statliga redovisningen och redovisningsnormeringen. Internationellt pågår en utveckling av den offentliga redovisningsnormeringen och regeringen har gett ESV i uppdrag att se över i vad mån de svenska redovisningsreglerna är i nivå med internationella standarder.

I många länder har problem med en åldrande infrastruktur och finansiell knapphet lett till olika initiativ. I USA ställs till exempel nu striktare krav på redovisning och värdering av infrastruktur tillgångar⁵.

På lång sikt kan framtida generationer skattebetalare få betala för tidigare generationers försyndelser i form av att man ställs inför det faktum att infrastrukturen till slut är så nedsliten att massiva reparationer eller stängning står till buds.

Avslutning

Det övergripande transportpolitiska målet som riksdagen fastställt och som regeringen ska verkställa är alltså att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. I vår granskning har vi sett flera exempel på bristande effektivitet och exempel på att fel pengar satsas på fel ställe. Och det är stora pengar det handlar om vilket är allvarligt. Hushållningen med statens resurser behöver bli bättre. Det är också allvarligt att riksdagen inte får tillräcklig information om hur resurserna används.

⁴ Finanspolitiska Rådet 2009 och Konjunkturrådet 2012.

⁵ GASB (Governmental Accounting Standards Board) nr 34.

Våra iakttagelser har lett fram till att vi lämnat ett antal rekommendationer till regeringen och Trafikverket. Så här avslutningsvis vill jag kort nämna några av dem.

Det blir alltid dyrare

Kostnadskontrollen bör förbättras. Ett inslag i detta är att regeringen bör utveckla metoder och skapa incitament för att hantera ”optimism bias” och strategisk underskattning. Trafikverket bör säkra en systemsyn i planeringen och i beslutsunderlagen. Med detta menar vi dels att konsekvenserna av olika utbyggnadsordningar av infrastrukturinvesteringar som är beroende av varandra tydligt bör framgå, dels att infrastrukturprojekt definieras och avgränsas så att den totala kostnaden för att uppnå ändamålet och de förväntade nyttorna tydligt framgår.

Medfinansiering

Vad gäller den breda satsningen på medfinansiering så rekommenderar vi att regeringen bör undvika förhandlingar som skapar oklara ansvarsförhållanden och snedvrider prioriteringen. Trafikverket bör utveckla metoder för att värdera och beräkna regionala nyttor så att dessa på ett relevant och likformigt sätt kan speglas i beslutsunderlagen. I väntan på utvecklade metoder bör tydligare riktlinjer finnas kring hur de regionala nyttorna ska behandlas.

Underhåll

Regeringen och Trafikverket bör säkra effektiva underhållssatsningar genom att mäta och värdera infrastrukturkapitalet. En kvalitetssäkrad bild av såväl tillståndet i transportsystemet som effekter av olika satsningar är nödvändig för att ge riksdag och regering ett bra beslutsunderlag.

Slutligen, på de områden som jag har tagit upp har regeringen och Trafikverket sett över sina styrformer och genomfört en hel del förändringar bland annat med stöd av våra granskningar. Fler förändringar och åtgärder kan komma i den proposition kring ett nytt planeringssystem som är aviserad under våren. Frågan är om de förändringar som nu genomförs är tillräckliga för att komma tillrätta med problemen. Vi kommer att återkomma till den frågan under hösten i vår slutrapport för strategin.