

Motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt

Revisionen var en del av ett större revisionstema benämnt Trafikledshållningen. Sett ur perspektivet för den statsfinansiella helhetsstyrningen av trafikledshållningen är det viktigt att veta bl.a. hur lönsamma de föreslagna projekten för investeringar i trafiklederna är ur helhetens synvinkel och på vilka grunder. Syftet med revisionen var att för sin del stöda utvecklandet av farledshållningen som helhet och att förbättra jämförbarheten för den information som gäller trafikledshållningen och den med denna förenade penninganvändningen.

Trafikledshållningen av de trafikleder som är ett ansvar för staten har huvudsakligen finansierats med årliga anslag i statsbudgeten. År 2009 har enligt trafikledsverkens bokslut använts ca 1 585 miljoner euro anslag för trafikledshållningen. Vid revisionen granskades närmast olika projekt för investeringar i trafiklederna, av vilka de största har finansierats närmast med i budgeterna projektspecifikt angivna, så kallade anslag för utvecklande av trafikledsprojekt. År 2009 användes ca 432 miljoner euro sådana anslag.

Vid revisionen klarlades bedömningen av trafikledsprojektens behövlighet och granskades om de gjorda bedömningarna har varit tillräckliga och ändamålsenliga. Vid revisionen gick man också in för att klargöra hur den information som framläggs som motivering till trafikledsprojekten kan förbättras, så att den skall tjäna riksdagen bättre än för närvarande.

Det främsta resultatet av revisionen var att till stöd för besluten om projekt i trafikledshållningen finns olika slag av information att få, men uppgifterna är delvis bristfälliga och i deras tillförlitlighet och transparens finns mycket rum för förbättringar. I sin nuvarande form stöder denna information närmast beslutsfattandet om genomförande av enskilda trafikledsprojekt men den ger inte ett tillräckligt underlag för bedömning av och beslut om mera omfattande verksamhetshelheter och riktlinjer i trafikledshållningen.

Vid revisionen observerades bl.a. att kvaliteten för lönsamhetskalkyler och bedömningar av verkningarna inte hade säkerställts tillräckligt. Konsulternas oavhängighet vid uppgörandet av nytto-kostnadsberäkningarna hade inte övervakats tillräckligt, utan övervakningen har till stor del byggt på förtroende. På basis av revisionen kan göras bedömningen, att kvaliteten för de nytto-kostnadsberäkningar som har lagts fram för riksdagen inte har säkerställts tillräckligt. Trafikverket, som har inlett sin verksamhet från början av år 2010, bör övervaka de gjorda kalkylernas kvalitet noggrannare. Också kommunikationsministeriet borde bära ett större ansvar än för närvarande för övervakningen av bedömningen av olika trafikledsprojekt.

Hur trafikledsprojektens nytto-kostnadsberäkningar har realiserats eller hur korrekta kalkylerna är har inte följts upp systematiskt vid något enda trafikledsverk, utan endast några enstaka granskningar har gjorts. Vid revisionen har ansetts, att beräkningarna bör göras upp och dokumenteras så, att de vid behov senare kan kontrolleras och upprepas med en skälig arbetsinsats. Beräkningarnas korrekthet bör följas upp systematiskt under projektens olika skeden och efter det att projektet har slutförts.

I kommunikationsministeriets allmänna instruktion om bedömning av trafikledsprojekt från år 2003 har senast getts de allmänna ramarna för hur nytto-kostnadsberäkningarna skall göras upp. Vid revisionen har ansetts att denna instruktion måste uppdateras.

Vid revisionen har också ansetts, att en systematisk och på ett transparent sätt gjord bedömning av projektets verkningar behövs som en information som kompletterar projektets samhällsekonomiska lönsamhetskalkyl. I bedömningen av de granskade trafikledsprojektens verkningar ingick endast sällan en egentlig bedömning av verkningarna, trots att redan den allmänna instruktionen om bedömning av trafikledsprojekt från år 2003 ger anvisningar om detta. Visserligen är denna instruktion mycket generellt hållen och den borde preciseras både vad gäller metoderna och dokumenteringen av resultaten.

Ur perspektivet för hur trafiksystemen förverkligas är det viktigt att bedömningen av verkningarna utvecklas som ett samfällt arbete av trafikformerna i stället för att envar trafikform utvecklar sina egna förfaranden. Tack vare den nya organisationen finns det nu

bättre möjligheter än tidigare för ett sådant samfällt utvecklingsarbete.

På senare år har utarbetats en del planer och utredningar angående trafikledsprojekt som behandlar motiveringar för förverkligandet, deras inbördes prioriteringsordning och tidtabellerna för förverkligandet. Sådana har varit bl.a. ministerarbetsgruppens betänkande 10.2.2004, statsrådets trafikpolitiska redogörelse till riksdagen 27.3.2008 samt trafikledsverkens verksamhets- och ekonomiplaner från senare år. I dessa planer och utredningar har ett flertal projekt planerats att förverkligas med finansiering utanför staten så, att de betalningar som orsakas staten skjuts på framtiden med olika avtalsarrangemang. Att projekten förverkligas med finansiering utanför staten och att de betalningar som orsakas staten av detta skjuts allt längre in i framtiden ger ur ett bredare perspektiv upphov till olika slag av risker, som emellertid inte har behandlats närmare i planerna. Dessutom innebär planerna de facto att man kringgår de ramar som har uppställts för anslagen.

I fråga om projekt som har framskridit till förverkligande på andra grunder än ett förträffligt nytto-kostnadsförhållande har vid revisionen inte klart kunnat påvisas, vilka alla faktorer som hade bidragit till beslutet om förverkligande och hur mycket. Till denna del behövs i beredningen av och motiveringarna till besluten att förverkliga projekten mera transparens, exempelvis med hjälp av en systematisk och dokumenterad bedömning av verkningarna av samtliga projekt. I samband med att instruktionerna om bedömning av verkningarna utvecklas borde på kommunikationsministeriets förvaltningsområde föras en öppen diskussion om det, med stöd av vilka andra faktorer än nytto-kostnadsförhållandet projekt kan föreslås bli förverkligade, och hurdana krav som då skall ställas på projektets samhällsekonomiska lönsamhet. Också de andra kriterierna än de som baserar sig på nytto-kostnadsförhållandet borde presenteras klart när man beslutar om att förverkliga ett projekt.

Vid revisionen observerades också att den bild som ges av trafiklederna borde klargöras. Detta gäller både den helhet som trafiklederna utgör och de enskilda trafikledsprojekten.

Väsentliga saker att klargöra är exempelvis, på vilket sätt skicket för de existerande trafikledernas strukturer avviker från deras ursprungliga tekniska nivå, vilka åtgärder och resurser som behövs för att återställa den ursprungliga nivån samt det, om egenskaperna hos

delar av trafiklederna svarar mot trafikbehoven och vilka åtgärder och resurser som behövs för att utöka motsvarigheten. De åtgärder som vidtas och de resurser som krävs för att upprätthålla eller återställa den ursprungliga tekniska nivån för trafikledningens strukturer, samt å andra sidan de åtgärder och behövliga resurser som väsentligt höjer den ursprungliga nivån borde klart specificeras t.ex. i förklaringsdelen i momentmotiveringarna i statsbudgeten. Av de åtgärder som höjer och bevarar nivån kunde därtill sammanställas ekonomiska projekthelheter, men större klarhet än för närvarande borde råda om andelarna för dessa två huvudgrupper av åtgärder vid olika projekt och av åtgärder som helhet.

I de planer för trafikledshållningen som har granskats vid revisionen har lönsamheten för olika möjliga och mera omfattande riktlinjer för trafikledshållningen inte granskats tillräckligt med tanke på trafikledshållningen som helhet. Det vore nyttigt att veta, om det med tanke på helheten vore förnuftigt att styra t.ex. en del av de anslag som behövs för några stora utvecklingsprojekt till att bevara det övriga trafikledsnätets ursprungliga nivå eller återställa nivån, eller till flera små investeringsprojekt i syfte att höja nivån för flera delar än vid de stora projekten.